

## Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag

Maurer, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maurer, A. (2006). *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag*. (SWP-Studie, S 4). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244952>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Andreas Maurer*

# **Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis?**

Realisierungsperspektiven für den  
Europäischen Verfassungsvertrag

S 4  
Februar 2006  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2006

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Einleitung</b>
8	Referenden, ihre Perspektiven und Konsequenzen
9	Vertrauenskrise oder Kommunikationskrise
11	<b>Optionen nach dem Scheitern</b>
12	Nachsitzen zur Rettung des Vertrags
12	<i>Nachverhandlungen</i>
14	<i>Rettungsanker Opting-Out und Opting-In</i>
16	<i>Visualisierung des sozialpolitischen Acquis durch ein Protokoll</i>
17	Sitzenbleiben: Optionen für Reformen auf der Grundlage der geltenden Verträge
18	<i>Selbstorganisationsrecht der Organe nutzen</i>
19	<i>Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen</i>
23	<i>Reformen durch organrechtliche Beschlüsse</i>
24	<i>Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung</i>
25	Klassenverweis: Optionen für Austritt, Ausschluss und Neugründung
27	<i>Austritt und Ausschluss aus dem völkerrechtlichen Verbund EU</i>
28	<i>Austritt aus dem eigenständigen Gemeinwesen EU</i>
29	<i>Politische Bedingungen für den Austritt</i>
29	<i>Neugründung der EU</i>
31	<b>Wie weiter?</b>
31	Realisierungschancen der vorgestellten Optionen
31	Ein Gravitationszentrum des Verfassungsvertrags
32	Modulare Mitgliedschaft als Kompromiss
33	<b>Anlage: Entwurf für ein Protokoll über die Europäische Sozial-, Solidaritäts- und Wirtschaftspolitik</b>
33	Option I – Visualisierung
37	Option II – Vertiefung
38	<b>Abkürzungen</b>



**Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis?  
Realisierungsperspektiven für den Europäischen  
Verfassungsvertrag**

Der negative Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) hat die Europäische Union in eine tiefe Krise gestürzt. Bis auf weiteres gelten die Entscheidungsregeln und kompetenzrechtlichen Bestimmungen des Vertrags von Nizza. Im System des Ministerrats wird deutlich, dass sich die Abstimmungsregeln der gewichteten Stimmen bei nun 25 Staaten in verschiedener Hinsicht negativ auswirken: Sie beschränken die äußere Aktions- und die innere Handlungsfähigkeit des Rates sowie die Effizienz seiner Arbeit und verschlechtern die Verhandlungsatmosphäre in den Ratssitzungen und den Gremien, die diese vorbereiten. Im Hinblick auf die EU-Kommission zeigt sich, dass sich ihre Größe, Vielstimmigkeit und die widersprüchlichen Positionierungen der Kommissare immer negativer auf das Erscheinungsbild der EU nach außen und die Gestaltungs- und Überzeugungskraft europäischer Politik nach innen auswirken.

Auch wenn den Referenden in Frankreich und den Niederlanden eine besondere Bedeutung beigemessen wird, gilt dennoch: Formalrechtlich, aber vor allem aus demokratiepolitischen Gründen der Achtung gegenüber denjenigen Völkern und Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, gibt es keinen Unterschied zwischen einem Nein dieser beiden Gründerstaaten und einem eventuellen ablehnenden Votum anderer Länder. Daher sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass die Referenden nüchtern bewertet und die Ursachen für ihren Ausgang genau untersucht werden. Die nun bestehenden Optionen sollten sorgfältig, vor allem unpathetisch analysiert und nach Ablauf einer Denkpause diskutiert werden.

Im Kern geht es hierbei um folgende Fragen: Verordnet sich die EU ein kollektives »Nachsitzen«, um den Vertrag nachzubessern oder zu ergänzen? Oder entscheidet sie sich für ein »Sitzenbleiben« auf dem Status des Vertrags von Nizza und versucht dann auf dieser Grundlage, einzelne im VVE normierte Reformen unterhalb der Schwelle des Vertragsrechts durchzusetzen? Oder wäre ein »Klassenverweis« denkbar, wonach sich die nicht ratifizierungswilligen Staaten von einer VVE-normierten EU formal trennen?

Option Nachsitzen: Die selbstverordnete Verlängerung ist risikoreich und im Ausgang offen. Der Erfolg dieses Verfahrens hängt wesentlich von der Bereitschaft der Staats- und Regierungschefs Europas ab, an den im VVE erzielten politischen und institutionellen Reformen festzuhalten. Denn diese Reformen sind im Vergleich zu den geltenden Verträgen eher dazu geeignet, die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern und ihre Demokratisierung voranzutreiben.

Option Sitzenbleiben: Eine Entscheidung für den Status quo kann dagegen dazu führen, dass die EU auch international in die Liga der nicht reformfähigen bzw. -willigen Staatensysteme absteigt. Erfolgversprechend ist diese Alternative nur dann, wenn sich die europapolitischen Akteure entschlossen dafür einsetzen, dass die unter Parlamentariern, Regierungsvertretern und großen Teilen der organisierten Zivilgesellschaft konsentierten Reformen des VVE auch umgesetzt werden. Handlungsleitend sollte dabei der Paketcharakter des Verfassungsvertrags sein: Zwar könnten einzelne Elemente des Vertrags auch auf der Basis des geltenden Vertragsrechts umgesetzt werden, doch wäre zu berücksichtigen, dass die damit einhergehenden Änderungen des interinstitutionellen Gefüges, der Machtbalance zwischen den Staaten und der Kompetenzordnung der Union von allen Akteuren akzeptiert werden, die an Konvent und Regierungskonferenz beteiligt sind.

Option Klassenverweis: Ein Austritt oder Ausschluss aller Staaten, die nicht zur Übernahme des VVE bereit sind, mag gegenwärtig politisch inopportun erscheinen. Gleichwohl sollte diese Option in der jetzigen Phase der Debatte über die Zukunft des VVE im Spiel bleiben. Auch wenn diese Option eine für alle Seiten schmerzhafteste Prozedur wäre, ist es töricht, sie außer Acht zu lassen. Denn es wird sich erst gegen Ende des Ratifikationsprozesses zeigen, ob und inwiefern sich dadurch neue Chancen für eine friedliche Koexistenz mehrerer Integrationsmodelle ergeben.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten und die Europäische Kommission, aber auch eine Vielzahl von Beobachtern haben empfohlen, über das Jahr 2006 hinaus eine breite öffentliche Debatte über die Zukunft der Union zu führen. Diese Empfehlung ist zwar richtig, weist aber als alleinige Reaktion auf die »Ratifikationsunfälle« in Frankreich und den Niederlanden in die falsche Richtung. Denn diese Debatte läuft bereits seit Jahren, und spätestens seit dem Streit um den Vertrag von Maastricht, insbesondere um das Für und Wider der Währungsunion, wird sie öffentlich und kontrovers geführt. Die Debatte erreicht vor

allem diejenigen, die sich mit den komplexen Fragen der Integration auseinander setzen wollen – also in der Regel eher wenige und unmittelbar Betroffene. Auch künftig werden die an dieser Debatte teilnehmenden Bürger aus Gruppen von Vertretern aggregierter Interessen bestehen – trotz aller gutgemeinten Versuche, die Europadebatte breiter anzulegen. Die Stimmbürger erwarten zu Recht, dass ihre Interessen, Ängste und Wünsche von diesen Gruppen angemessen vertreten werden. Angemessenheit bedeutet dabei nicht, dass alle Interessen gleichermaßen und jederzeit berücksichtigt werden müssen. Wichtiger dürfte aus Sicht der politisch interessierten Bürger sein, dass Politiker, aber eben auch Nichtregierungsorganisationen um das relative Gewicht von Interessen und Werten kämpfen, indem sie die Wortführerschaft für ein bestimmtes, über die Zeit veränderbares Politikziel beanspruchen.

Der Debatte über die Zukunft Europas sollte daher der Impuls folgen, den längst laufenden Diskurs über den Fortgang des Integrationsprojekts mit konkreten Zielen zu verknüpfen. Angesichts der Vielzahl von Vertiefungs-, Erweiterungs- und Assoziierungsprojekten sollten diese Ziele darin bestehen, die im Verfassungsvertrag erreichten Modernisierungen der Sozial-, Justiz- und Innenpolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Institutionen- und Verfahrensreformen umzusetzen. Denn nichts ist auf europäischer Ebene gegenwärtig wichtiger, als die EU der 25, bald 27 Staaten nach innen handlungsfähiger und demokratischer, und nach außen aktionsfähiger zu gestalten, als dies bislang der Fall ist.

# Einleitung

Am 17. Juni 2004 hat die Regierungskonferenz den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) verabschiedet.<sup>1</sup> Nach der sprachjuristischen Prüfung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU-25 wurde der Vertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Beobachter rechneten zunächst mit einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren, in dem der Vertrag den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren unterzogen würde. Im Verfassungsvertrag selbst ist der 1. November 2006 als Zieldatum des Inkrafttretens genannt, sofern bis dahin alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind.

Bei Problemen im Ratifikationsprozess ist – nach einer von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärung – folgendes Verfahren vorgesehen: Wenn nach Ablauf von zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind, wird der Europäische Rat mit der Ratifikationsfrage befasst. Infolge der beiden Negativreferenden in Frankreich und den Niederlanden wurden die laufenden Ratifikationsverfahren in Großbritannien, Belgien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden, Estland, Portugal, Polen und der Tschechischen Republik ausgesetzt; Mitte Juni 2005 entschied der Europäische Rat, im ersten Halbjahr 2006 zunächst nur über den weiteren Fortgang des Ratifikationsprozesses zu beraten.

Vor diesem Hintergrund kann das im VVE verankerte Zieldatum nicht eingehalten werden. Wie intensiv die Diskussion über den Verfassungsvertrag geführt wird und welchen Ausgang sie nehmen wird, ist gegenwärtig noch offen. Die österreichische Ratspräsidentschaft setzte als Rahmenbedingung für die Ratifikationsdebatte im ersten Halbjahr 2006 darauf, dass eventuell Belgien, Estland und Finnland den Stillstand um den VVE aufheben und den Vertrag ratifizieren könnten. In dieser Zielprojektion steckt nicht wenig Zündstoff. Denn wenn auch nur eines der genannten Länder den Vertrag tatsächlich ratifiziert, könnte daraus ein entscheidender Impuls für den

Ratifikationsfahrplan in den anderen Staaten abgeleitet werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich die EU-Vorsitze Österreich, Finnland und Deutschland gemeinsam mit dem EP und der Kommission über mögliche Reaktionsweisen auf einen derartigen »zweiten Aufbruch« verständigen und den Druck auf Frankreich und die Niederlande vorsichtig, aber unmissverständlich erhöhen.

Kurzum: Die Diskussion um die Ratifikation des VVE, der zunächst in einem Konvent und dann in der Regierungskonferenz mühsam erstritten wurde, ist in vollem Gange. Spätestens seit der Ankündigung Tony Blairs am 20. April 2004, das britische Ratifikationsverfahren durch ein Referendum abzuschließen,<sup>2</sup> hat die Debatte über die Zukunft des Vertrags und darüber hinaus über die Verfasstheit der EU-25 an Dynamik gewonnen. Die beiden Negativreferenden in den Gründerstaaten der EU haben diese Diskussion nicht gestoppt, sondern um weitere Facetten ergänzt. Ventiliert werden in diesem Rahmen Ideen über die Zukunft Europas, die zwar altbekannt sind, aber bisher nicht in dieser Deutlichkeit vorgetragen wurden. Forderungen nach einem Austritt all jener Staaten, die den VVE nicht ratifiziert haben, gehen dabei einher mit Vorschlägen zur Realisierung vertiefter Integrationsschritte in einigen wenigen Bereichen der Union innerhalb und außerhalb des geltenden EU-Vertrags. Für den Fall des Scheiterns des VVE in einem oder mehreren Staaten ist allerdings keine nachvollziehbare, den konkreten Fall antizipierende Gesamtstrategie erkennbar.

Die Debatte macht zweierlei deutlich: Erstens ist der diskursive Prozess der »Verfassungsgebung« in der Europäischen Union weder mit dem Ende der Regierungskonferenz noch mit dem negativen Ausgang zweier Referenden abgeschlossen. Und zweitens waren und sind es vor allem die Ankündigungen für Volksentscheide in fast der Hälfte aller EU-Staaten, die Befürchtungen eines Scheiterns des VVE bereits seit Anfang 2004 Nahrung gaben. Denn offensichtlich ist

<sup>1</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Brüssel, 6.8.2004 (CIG 87/04, Rev. 1).

<sup>2</sup> Vgl. Rede des britischen Premierministers Tony Blair vor dem House of Commons am 20.4.2004, <[www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040420/debtext/40420-06.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040420/debtext/40420-06.htm)>.



die Furcht vor der Blockademacht der Völker größer als die Bedenken gegenüber der Letztentscheidungsmacht der – »normalerweise« allein ratifikationsberechtigten – Parlamente. Letztere sind berechenbarer, da sich das Gros der Regierungen auf die Mehrheit im Parlament stützt. Signalisieren Parlamente ihren Unwillen zur Ratifikation eines internationalen Vertrags, dann treten Regierung, Mehrheitsfraktion und Opposition in Verhandlungen, um durch Koppelgeschäfte die notwendige Parlamentsmehrheit zu sichern. Die sich hierbei eröffnende Zeitspanne kann von allen Akteuren auf dem nationalen wie auch auf dem internationalen – hier EU – Parkett genutzt werden, um Verhandlungspakete auszuhandeln, die sich auf die parlamentarische Ratifikation förderlich auswirken und anschließend in das parlamentarische Verfahren eingespeist werden können. Bei Referenden besteht diese Möglichkeit nur eingeschränkt. Denn ein ganzes Volk lässt sich nicht im Streit zwischen den Hauptstädten und Brüssel überzeugen und schon gar nicht als Partner für Koppelgeschäfte einbinden.

Im Vergleich zur Ratifikationssituation des Maas-trichter Vertrages war bei 25 Staaten das Risiko höher, dass ein oder mehrere Staaten den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren könnten. Damit ist auch eine Krise der EU wahrscheinlicher geworden. Munitioniert wurde die Ratifikationskrise durch die relativ hohe Zahl derjenigen Staaten, die den Verfassungsvertrag per Volksabstimmung ratifizieren lassen.

## Referenden, ihre Perspektiven und Konsequenzen

Referenden sind Abstimmungen über akute Stimmungslagen. Kommunizierbar sind in diesem Zusammenhang letztlich nur diejenigen Teile eines Gesetzestextes – bzw. im Fall des VVE eines Vertrages –, aus denen sehr klar hervorgeht, worin der unmittelbare Nutzen besteht. Auch der VVE enthält solche Teile, zum Beispiel die im Vertrag inkorporierte Grundrechtecharta, aber auch die mögliche Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsabstimmungen in der Justiz- und Innenpolitik. In diesen Bereichen kann noch relativ leicht entschieden werden, ob man den neuen Souveränitätsabtretungen zustimmt oder nicht. Wie verhält es sich aber bei der Reform des Haushaltsverfahrens bzw. der gesamten, recht komplizierten Normenhierarchie im Finanzsystem der EU? Und wie sieht es bei dem schwer durchschaubaren Konglomerat aus EU-Ratspräsident,

Kommissionspräsident, Außenminister und Euro-Zonen-Präsident aus? Die unmittelbaren Entscheidungsträger und Anwender dieser Reformen können deren Zweckmäßigkeit kaum in die Breite der Völker Europas kommunizieren. Anders aber die Gegner: Allein der Abdruck des Haushaltsverfahrens reicht aus, um negative Stimmungen gegen »Brüssel« zu erzeugen; eine bloße Aufzählung aller mit Führungsaufgaben betrauten Personen im EU-System kann relativ einfach als Beleg für dessen institutionelle Unentschiedenheit, Intransparenz, Komplexität und Bürgerferne herangezogen werden.

Das am 29. Mai 2005 in Frankreich abgehaltene Referendum zum VVE endete mit einem mehrheitlichen »Non«. Bei einer Wahlbeteiligung von fast 70 Prozent lehnten 54,7 Prozent der Wähler den Vertrag ab.<sup>3</sup> In lediglich 13 der 95 Departements auf französischem Festland konnten sich die Befürworter des VVE durchsetzen.<sup>4</sup> Die Wahlbeteiligung war etwa genauso hoch wie beim Referendum zum Vertrag von Maastricht (1992). Drei Tage nach dem französischen Volksentscheid stimmten die Niederlande über den VVE ab.<sup>5</sup> Das Resultat war noch eindeutiger als in Frankreich: Bei einer Wahlbeteiligung von 63,3 Prozent sprachen sich 61,5 Prozent der Wähler gegen den VVE aus,<sup>6</sup> wobei in keiner der 16 Provinzen der Niederlande ein Ja überwog.

Die Gründe für das Ergebnis der Referenden Frankreichs und der Niederlande liegen in einer schwer fassbaren Gemengelage: Dazu gehören die Ablehnung der Osterweiterung und der Perspektive eines EU-Beitritts der Türkei und der Staaten des westlichen Balkans, die Furcht vor einer Infragestellung des »rheinischen« bzw. »kontinentalen« Wirtschafts- und Sozialmodells infolge der zunehmenden Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte, aber auch die Unzufriedenheit mit der Umsetzung der Währungsunion und die Angst vor einer Dominanz der größeren Staaten in der Union.

3 Daten des Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Résultats du référendum du 29 mai 2005, <[www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/rf2005/](http://www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/rf2005/)>.

4 Ebd.

5 Vgl. Kai-Olaf Lang/Joanna Majkowska, *Die Niederlande – Europas neue Neinsager? Europolitische Neupositionierung eines Musterlands der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (SWP-Aktuell 26/05).

6 Vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vaststelling Uitslag raadplegend referendum Europese Grondwet*, <[www.kiesraad.nl/items\\_bovenbalk/persberichten/vaststelling\\_uitslag](http://www.kiesraad.nl/items_bovenbalk/persberichten/vaststelling_uitslag)>.

Die Ablehnung des Verfassungsvertrags macht jedoch auch eine allgemeine, politische Malaise deutlich, die ihren Ausgangspunkt weder in Brüssel noch im Verfassungsvertrag selbst hat: die mangelnde Kommunikation der Regierungen mit ihren Bürgern in Fragen der Europapolitik. Das Nein zum VVE in Frankreich und den Niederlanden ist somit nicht die Ursache, sondern vielmehr der Spiegel der Probleme, die die Bürger mit der Europapolitik ihrer Regierungen haben: Der VVE diene, wie Joachim Schild geschrieben hat, als »Projektionsfläche für Zukunftsängste von Bürgern in alternden Gesellschaften, die sich durch Tempo und Richtung des ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Wandels überfordert fühlen. Die Union steht in den Augen vieler ihrer Bürger für permanenten politischen Gestaltwandel, für unsichere äußere Grenzen, für eine Verschärfung wirtschaftlicher Konkurrenz und eine Verlängerung negativer Globalisierungsfolgen nach innen, für sozialen Abstieg und den Verlust wohlfahrtsstaatlicher Absicherungen.«<sup>7</sup>

## Vertrauenskrise oder Kommunikationskrise

Die Krise um die Ratifikation des VVE ist kein Novum in der Geschichte der EU-Integration. Bereits die langwierige und erst im Oktober 1993 abgeschlossene Ratifizierung des Vertrags von Maastricht hat gezeigt, dass die Bürger, die nationalen Parteien, Sozialpartner, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen den europäischen Integrationsprozess kritischer verfolgen als dies zuvor, zum Beispiel im Kontext der Gründungsverträge zur EWG und der EURATOM und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), der Fall gewesen war. Schon während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag mehrten sich die Anzeichen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union ihre bisher »stillschweigende Zustimmung«<sup>8</sup> zunehmend

entzogen. Allein im Zeitraum von März 1991 bis November 1992 ging die »diffuse Unterstützung« der europäischen Einigung um 14 Prozentpunkte zurück.<sup>9</sup> Dieser Trend hat sich seitdem nicht mehr umgekehrt. Eine allgemein positive, wenn auch wenig kenntnisreiche<sup>10</sup> Zustimmung zur europäischen Integration – ein »permissive consensus«, wie es Lindberg und Scheingold bezeichnet haben<sup>11</sup> – kann schon seit Maastricht nicht mehr vorausgesetzt werden.

Bis zum negativen Referendum Dänemarks und dem nur knapp positiven Referendum Frankreichs zum Maastrichter Vertrag gingen die Akteure der Integrationspolitik davon aus, dass der Einigungsprozess vor allem von politischen Eliten gesteuert ist und von den Stimmungen der breiten Bevölkerung weitgehend isoliert verläuft.<sup>12</sup> Über 40 Jahre lang hatten die Einstellungen der Bevölkerung nur einen geringen Einfluss auf den Fortgang der europäischen Einigung. Karlheinz Reif konstatierte in diesem Zusammenhang, dass das europäische Integrationsprojekt seine Rückendeckung eher durch »die Mehrheit der politisch, administrativ, ökonomisch, militärisch und kulturell relevanten Eliten [erhielt]. Solange sich kein nennenswerter Widerspruch auf der Elitenebene rührte, solange keine intensiven Kontroversen sichtbar wurden, übernahm auch eine große und über die Jahre wachsende Mehrheit der Bevölkerung die zustimmende Überzeugung von der Wünschbarkeit und Nützlichkeit der europäischen Integration.«<sup>13</sup>

Aus dieser These zu den Bedingungen für die »stillschweigende Zustimmung« oder »folgenlose Abneigung« der breiten Bevölkerungsschichten gegenüber

<sup>9</sup> Ebd., S. 24.

<sup>10</sup> Vgl. Jürgen Gerhards, »Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 22 (April 1993) 2, S. 96; vgl. auch: Alexander von Brünneck, »Die öffentliche Meinung in der EG als Verfassungsproblem«, in: *Europarecht*, 24 (1989) 3, S. 255, und Karlheinz Reif, Zustimmungstrends in EG-Europa (unveröffentl. Manuskript für den Gesprächskreis Sozialwissenschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn, 20.11.1992.

<sup>11</sup> Vgl. Leon N. Lindberg/Stuart Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N.J., 1970.

<sup>12</sup> Vgl. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1958, S. 17; hierzu auch Stefan Immerfall/Andreas Sobisch, »Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewusstsein ihrer Bürger«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (28.2.1997) B 10, S. 26.

<sup>13</sup> Vgl. Reif, Ein Ende des »permissive consensus«? [wie Fn. 8], S. 25.

<sup>7</sup> Joachim Schild, »Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum«, in: *Integration*, (2005) 3, S. 187; vgl. auch Daniela Schwarzer, *Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden. Die Europäische Union muß politisiert werden*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (SWP-Aktuell 23/05).

<sup>8</sup> Vgl. Karlheinz Reif, »Ein Ende des »permissive consensus«? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten«, in: Rudolf Hrbek (Hg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden 1993, S. 24.

der EU lässt sich eine Annahme ableiten: Trends in der Akzeptanz oder Ablehnung größerer Integrationsvorhaben werden vor allem von den politischen Eliten induziert, und die Stimmbürger nehmen diese Meinungen mehr oder weniger unreflektiert auf. Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Aspekt: Die intensivere Mitwirkung von EU-kritischen Nichtregierungsorganisationen und die stärkere Präsenz euroskeptischer Parteien innerhalb (EP) und außerhalb des EU-Systems haben dazu geführt, dass sich der »Club« der von Reif beschriebenen Eliten stark ausdifferenziert hat. Europapolitik ist zwar weiterhin ein elitengesteuertes Projekt, jedoch sind die Interessen mittlerweile deutlich breiter gestreut als in den ersten 40 Jahren der europäischen Integration.

In diesem Sinne ist die Ablehnung des VVE also nicht primär Ausdruck eines eigenständigen massiven Vertrauensverlusts der Bürger in die EU, sondern in allererster Linie das Ergebnis der zahlreichen Negativbilder über die Union, die durch die politischen Eliten in den jeweiligen Ländern kolportiert werden.

Aus diesem Grund sind Referenden über einen internationalen Vertrag äußerst risikoreiche Unterfangen. Verknüpfen politische Eliten aus Regierung und Parlament die jeweiligen Referenden nicht mit ihrem eigenen politischen Schicksal, machen sie den Vertrag zum schuldlosen Opfer ihrer eigenen, nationalen Außen- und Europapolitik. Genau dies ist den Bürgern aber kaum bewusst; sie stimmen vorrangig über nationale Politik, die Kommunikation allgemeiner politischer Ziele und Fehler bei ebendieser Kommunikation ab. Die Entscheidung für oder gegen den Vertrag wird letztlich in einer künstlichen und für die politischen Eliten weitestgehend folgenlosen Konfrontation des »Nationalen« mit dem »Internationalen«, dem »Anderen« oder eben »Brüssel« gefällt.

## Optionen nach dem Scheitern

Die Gefahr eines endgültigen Scheiterns des Verfassungsprojekts besteht, seitdem in Frankreich ein vom Ergebnis her bindendes Referendum negativ ausgefallen ist.<sup>14</sup> Sollte der Vertrag tatsächlich scheitern, so hätte dies unmittelbare Folgen für die Tagespolitik und würde zu einer lähmenden »Krise« der EU führen, die kaum durch den Verweis auf die Gültigkeit des Vertrags von Nizza entschärft werden kann. Nach dem jetzigen Stand der Dinge ist auch in Großbritannien ein Nein zum Verfassungsvertrag wahrscheinlicher als ein Ja. In anderen Ländern (z.B. in Tschechien und Polen) ist die Situation ähnlich, obwohl hier eine längere Debatte über das Für und Wider des VVE auch noch zu der Einsicht führen könnte, dass die Kosten der »Nicht-Verfassung« mittelfristig höher ausfallen als der mit dem Verfassungsvertrag einhergehende Verlust an staatlicher Autonomie.

Angesichts der relativ hohen Zahl noch offener Ratifikationsverfahren und Referenden zum VVE ist die Frage nach den Konsequenzen eines Fehlschlags der Vertragsratifikation dringlich und sollte einer systematisierenden Betrachtung unterzogen werden. Drei Grundoptionen lassen sich dabei unterscheiden: Nachsitzen, Sitzenbleiben und Klassenverweis.

- Die Option des Nachsitzens umfasst alle Versuche, das Inkraftsetzungsverfahren wiederzubeleben und damit den VVE in seiner derzeitigen Form zu retten. Gegenwärtig bildet diese Option die Grundlage für die Debatte um die Zukunft der EU. Da jedoch kaum zu erwarten ist, dass Frankreich ein verfassungsmäßig zwingend notwendiges »Zweitreferendum« zum Vertragstext ohne jegliche Änderungen oder Ergänzungen durchführen wird, ist diese Möglichkeit nur dann gegeben, wenn der Vertrag – analog zu den Verfahren nach dem dänischen Nein zu Maastricht und dem irischen Nein zum Vertrag von Nizza – überarbeitet, im Ergebnis gestrafft oder um Protokolle und Zusatzklärungen ergänzt wird.
- Die Option des Sitzenbleibens eröffnet »weichere« Möglichkeiten, insbesondere die, einzelne Elemente

des VVE im Rahmen des Vertrags von Nizza in Kraft zu setzen. Ausgangspunkt dieser Variante ist das förmliche Einfrieren des geltenden EU-Primärrechts. Darauf aufbauend sind dann mehrere Wege der faktischen Inkraftsetzung einiger Reformen vorstellbar, die im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz vereinbart wurden. Zu nennen sind hier die Reformen im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie der Organe, aber auch solche, die über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen und durch eigenständige Sekundärrechtsakte der EU-Organe beschlossen werden können.

- Mit der Metapher des Klassenverweises sollen schließlich diejenigen Verfahrensvarianten bezeichnet werden, bei denen die Mitgliedschaft einiger Staaten im VVE in Frage gestellt wird. Zwei Möglichkeiten wären hier denkbar: ein Austritt der ratifikationsunwilligen Staaten aus der im VVE verfassten EU oder aber ein Austritt der ratifikationswilligen Staaten aus der EU mit anschließender Neugründung einer Union auf der Basis des VVE.

Bei der Diskussion dieser drei Optionen sollte unbedingt die Tatsache der europäischen »Realverfassung« mit bedacht werden, die in der politischen Auseinandersetzung kaum zur Sprache gebracht wird. Denn aus heutiger Sicht ist schon der Maastrichter Vertrag der Startpunkt einer EU, in der nicht alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch die Verträge normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen: Die Probleme um die Ratifikation des Vertrags von Maastricht führten 1992/93 zu erheblichen Umwälzungen in der konstitutionellen Architektur des politisch-institutionellen Systems der EU. Seit Maastricht haben – im Zuge bzw. im Lichte der jeweils anstehenden Ratifikationsprozedere – die Ausnahmeregeln und Teilnahmeverweigerungen zu bestimmten Politiken (»Opting-outs«) beständig zugenommen. Großbritannien, Dänemark, Irland und Schweden sowie die zehn neuen Mitgliedstaaten sind in rechtlich-formaler Hinsicht zwar Vollmitglieder der EU; faktisch zeichnet sich ihre Mitgliedschaft allerdings dadurch aus, dass sie in bestimmten Politikfeldern vertragsrechtlich verbrieft Ausnahmeregeln geltend machen. Die zehn

<sup>14</sup> Vgl. auch Gian Luigi Tosato/Ettore Greco, »The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck«, in: *The International Spectator*, 39 (2004) 4, S. 8–16.

neuen EU-Staaten berufen sich auf eine lange Liste von Übergangsregelungen, die sie davon entbinden, alle aus dem EU-Recht hervorgehenden Verpflichtungen einhalten zu müssen. Daran anknüpfend sind in den letzten Jahren immer wieder Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Union konkretisiert worden. Überlegungen dieser Art gehörten schon immer zu den (Mode-)Themen der europa- und integrationspolitischen Debatte. Doch seit der schwierigen Ratifikation des Maastrichter Vertrags und mit Blick auf die Erweiterungsrounds 1995 (von 12 auf 15 Staaten) und 2004 (von 15 auf 25 Staaten) hat diese Diskussion an Intensität zugenommen. Zahlreiche Beiträge aus Wissenschaft und Politik setzen sich mit einer zentralen Option auseinander, nämlich der Trennung von Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und den Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits. Die verschiedenen Etikettierungen (»Kerneuropa!«,<sup>15</sup> »Europe à géométrie variable«,<sup>16</sup> »abgestufte Integration«,<sup>17</sup> »Avantgarde«,<sup>18</sup> »groupe pionnier«,<sup>19</sup> »union renforcée«,<sup>20</sup> »Gravitationszentrum«,<sup>21</sup> »Enhanced Union«<sup>22</sup>) zeugen von der

verwirrenden Vielfalt der Strategien und dokumentieren »gleichzeitig das politische Interesse an derartigen Plänen wie die Unsicherheit über Formen und Verfahren der Differenzierung und Flexibilisierung«. <sup>23</sup> Hinter der Variationsbreite und Mehrdeutigkeit der Begriffe verbergen sich unterschiedliche Auffassungen in einer zentralen europapolitischen Auseinandersetzung über die Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik. Die entscheidende Frage wird in den kommenden Jahren sein, ob sich im Anschluss an diese Strategiedebatte politisch und rechtlich belastbare Optionen für einen Ausweg aus einer möglichen Ratifikationskrise zum Verfassungsvertrag ableiten lassen.<sup>24</sup>

## Nachsitzen zur Rettung des Vertrags

### Nachverhandlungen

Bis zum Beginn des Jahres 2006 gab es nur wenige Stimmen, die sich für eine Nachverhandlung zum Verfassungsvertrag aussprachen. Problematisch an einer solchen Neuverhandlung des VVE wäre vor allem

15 Vgl. das Diskussionspapier »Überlegungen zur europäischen Politik« der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1.9.1994, <[www.cducus.de/upload/schaeublelamers94.pdf](http://www.cducus.de/upload/schaeublelamers94.pdf)>; Christian Deubner, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden 1995; Karl Lamers, »Kerneuropa – flexible Methode der europäischen Integration«, in: *Wirtschaftsdienst*, 74 (1994) 10, S. 495–497.

16 Vgl. Jean Pisany-Ferry, »L'Europe à géométrie variable: une analyse économique«, in: *Problèmes économiques*, (10.1.1996) 2454, und Alexander Stubb, »A Categorisation of Differentiated Integration«, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 2, S. 283–295.

17 Vgl. Eberhard Grabitz (Hg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl am Rhein/Straßburg 1984.

18 Vgl. Claus Giering, »Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte«, in: *Integration*, 20 (1997) 2, S. 72–83, hier S. 74.

19 Vgl. Jacques Chirac, »Unser Europa«, Rede vor dem Deutschen Bundestag, Berlin, 27.6.2000, <[www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/chirac/chirac1.html](http://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/chirac/chirac1.html)>.

20 Vgl. *Quelle constitution pour quelle Europe? Colloque organisé au Sénat*, 28.6.2000, mit Beiträgen von Dominique Latournerie, Alain Juppé und Jacques Toubon.

21 Vgl. Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede an der Humboldt-Universität in Berlin, 12.5.2000, <[www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf)>.

22 Vgl. Erik Philippart/Monica Sie Dhian Ho, »Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union«, in: Jacques Pelkmans/Monica Sie Dhian Ho/Bas Limonard (Hg.),

*Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam 2003, S. 109ff.

23 Vgl. Wolfgang Wessels, »Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration«, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn 1998, S. 189.

24 Zur Diskussion um Optionen im Falle eines Scheiterns des VVE vgl. auch: Jo Shaw, »What Happens If The Constitutional Treaty Is Not Ratified?«, in: Ingolf Pernice/Jiri Zemanek (Hg.), *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden: Nomos, 2005; Bruno De Witte, *The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, Paper presented at the Asser Institute Colloquium »The EU Constitution: The Best Way Forward?«, Den Haag, 13.–16.10.2004; Andreas Maurer, »Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 1, S. 165–184; Aurore Wanlin, *What Would be the Implications of a »No« Vote for the European Constitution?*, London: Centre for European Reform (CER), 1.11.2004, <[www.cer.org.uk/articles/wanlin\\_integrace\\_1nov04\\_en.html](http://www.cer.org.uk/articles/wanlin_integrace_1nov04_en.html)>; David Král, *And What If They Do Not Buy It? Reflections on How to Win the Constitutional Referenda and Consequences of (Non) Ratification*, Prag: Europeum. Institute for European Policy, Mai 2004, <[www.europeum.org/doc/arch\\_eur/Constitution\\_ratification\\_commentary.pdf](http://www.europeum.org/doc/arch_eur/Constitution_ratification_commentary.pdf)>; Jörg Monar, »Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages«, in: *Integration*, 28 (2005) 1, S.17–32; Daniel Keohane, *Referendum Season in Europe: A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty*, London: Centre for European Reform, Februar 2005 (Briefing note), S. 4–5 <[http://cer.org.uk/pdf/briefing\\_referenda\\_feb\\_2005.pdf](http://cer.org.uk/pdf/briefing_referenda_feb_2005.pdf)>.

das Aufschneiden des Gesamtpakets, das in Konvent und Regierungskonferenz mühsam ausgehandelt wurde. Wahrscheinlich würden in diesem Fall nicht nur jene Punkte erneut thematisiert werden, die die VVE-Gegner in Frankreich und den Niederlanden bemängelt haben. Zu erwarten wäre, dass auch andere Bereiche in Frage gestellt werden, und zwar durch Akteure, die die Verhandlungen zum Anlass nehmen könnten, um VVE-Elemente, die ihnen ohnehin unliebsam sind, erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Der französische Außenminister beispielsweise hat bereits durchblicken lassen, dass Frankreich das neue, im VVE normierte System der doppelten Mehrheit im Entscheidungssystem des Ministerrates zur Disposition stellen möchte.

Neben den VVE-Gegnern in Frankreich und den Niederlanden, den traditionell europaskeptischen Parteien in Dänemark, Polen, Großbritannien und Tschechien<sup>25</sup> und Teilen der österreichischen Bundesregierung sprachen sich zunächst nur die beiden Europaabgeordneten Andrew Duff (Liberales Fraktion, Großbritannien) und Andreas Voggenhuber (Grüne Fraktion, Österreich) dafür aus, den VVE einer Überarbeitung zu unterziehen: Der VVE sollte »in den Verhandlungen als guter erster Entwurf behandelt [...] werden«, wenn die laufende Reflexionsphase zeige, »dass der Text der Verfassung geändert werden muss, um den Konsens zu erneuern und die Ratifizierung zu erleichtern«. Für den Fall, dass eine solche Nachverhandlung beschlossen würde, schlugen die beiden Abgeordneten vor, »dass ein Mandat für einen 2008 stattfindenden neuen Konvent erarbeitet wird«.<sup>26</sup>

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments lehnte diese Option jedoch mit überwältigender Mehrheit ab (22 Ja-Stimmen

gegen 2 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung).<sup>27</sup> Die beiden Berichterstatter scheiterten auch mit ihrem Formulierungsvorschlag, dass der Ratifizierungsprozess auf »unüberwindliche Schwierigkeiten« gestoßen sei und man daher einen weiteren EU-Konvent einberufen und den neuen VVE-Text 2009 den Bürgern der 25 Mitgliedsländer in einer – nicht bindenden – Volksbefragung vorlegen solle. Die Mehrheit der Christlichen Demokraten (EVP-ED) und Sozialdemokraten (SPE) wies den Vorstoß mit der Begründung zurück, dass ein Abrücken von einem Vertragstext, der bereits in 13 Staaten ratifiziert worden ist, vor allem den VVE- und grundsätzlich euroskeptischen Kräften in der EU Auftrieb geben würde. Zuvor hatte bereits der Auswärtige Ausschuss die Überarbeitung des VVE (mit 54 gegen 6 Stimmen bei einer Enthaltung) abgelehnt. Durchsetzen konnten sich Voggenhuber und Duff nur mit ihrem Vorschlag, gemeinsame »Parlamentarische Foren« mit den nationalen Parlamenten der EU-Staaten zu bilden und nach dem Muster der amerikanischen *Federalist Papers* des 18. Jahrhunderts Grundsatzdokumente – sogenannte »Europapapiere« – zur Zielsetzung und den Grenzen der Integration sowie zu anderen zentralen Fragen zu erarbeiten. Damit bleibt der Ansatz des EP-Ausschusses jedoch dem Prinzip treu, den Verfassungsvertrag selbst unangetastet zu lassen und dem Ratifikationsprozess durch eine Debatte über die Grundlagen der europäischen Einigung neues Leben einzuhauchen.<sup>28</sup>

Auf Seiten der Regierungen wurde die Option einer Nachverhandlung des VVE erst seit dem Jahreswechsel 2005/2006 ernsthaft erwogen. Die österreichische Bundesregierung hatte für ihre EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 zunächst nur beabsichtigt, die in der »Denkpause« anberaumten nationalen Debatten über die Zukunft des VVE zu bewerten und auf der Grundlage dieser Beurteilung dann bestenfalls einen konkreten »Fahrplan« für den Fortgang des Ratifikationsprozesses aufzustellen. Die Frage des Verfassungsvertrags als solche zählte anfangs nicht zu den Punk-

<sup>25</sup> Vgl. die Länderanalysen in: Andreas Maurer, *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 10. akt. Auflage, September 2005 (SWP-Diskussionspapier), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1135](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1135)>.

<sup>26</sup> Vgl. Europäisches Parlament/Ausschuss für konstitutionelle Fragen, *Entwurf eines Berichts über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union*, Ko-Berichterstatter: Andrew Duff und Johannes Voggenhuber, Dok.-Nr. 2005/2146(INI), vom 13.10.2005, S. 7. Vgl. auch Andrew Duff, »European Constitution: If at first you don't succeed«, in: *Financial Times*, 15.9.2005, und ders., »Renegotiating the Constitution«, in: *ELDR In-House Magazine*, 31.8.2005.

<sup>27</sup> Vgl. Europäisches Parlament/Ausschuss für konstitutionelle Fragen: *Bericht über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union*, Ko-Berichterstatter: Andrew Duff und Johannes Voggenhuber, Dok.-Nr. A6-0414/2005 (endgültig), vom 16.12.2005.

<sup>28</sup> Das Europäische Parlament hat den vom Konstitutionellen Ausschuss geänderten Entschließungsantrag zum Bericht am 19.1.2006 mit 385 gegen 125 Stimmen bei 51 Enthaltungen angenommen, vgl. Europäisches Parlament, *Sitzungsprotokoll der Plenarsitzung vom 19. Januar 2006, Anlage: Ergebnisse der Abstimmungen, Punkt 9*, Dok.-Nr. P6\_PV-PROV(2006)01-19 (vorläufige Ausgabe PE 368.243).

ten, auf die sich der Ehrgeiz Wiens in besonderer Weise richtete. Aber schon die ersten Tage der Ratspräsidentschaft machten deutlich, dass die offizielle Linie der österreichischen Bundesregierung unklar ist und deren Mitglieder unterschiedliche Positionen zur Bewertung des Verfassungsvertrags vertreten: Der Bundeskanzler und die ÖVP-Mitglieder der Koalition sprechen sich prinzipiell dafür aus, am Text des Vertrags festzuhalten, doch es fällt auf, dass das Bekenntnis zur Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion deutlicher artikuliert wird als das Ja zum Vertrag selbst. Dagegen erklärte der einflussreiche ÖVP-Europaparlamentarier Rack den Vertragstext für tot, und selbst der Vizkanzler und BZÖ-Geschäftsführer Gorbach stellte sich gegen die offizielle Regierungslinie und riet zu einem neuen Anlauf für eine Reform der EU. Auch der Bundespräsident, die SPÖ und grüne Abgeordnete sprachen sich deutlich für eine Änderung des Vertragstexts aus.

Der französische Innenminister und Vorsitzende der Regierungspartei UMP, Nicolas Sarkozy, plädierte ebenfalls für eine Änderung des VVE. In seiner Neujaursrede am 12. Januar 2006 forderte er, auf der Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln, wobei sich dessen Norminhalte ausschließlich auf die institutionelle und verfahrensrechtliche Organisationsweise der EU-25 beschränken sollten.<sup>29</sup> Konkret nannte Sarkozy folgende Reformbereiche: die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und im Europäischen Rat, die Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und für das Mitentscheidungsverfahren des EP und schließlich die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Sarkozy ließ offen, welche Verfahren für eine Inkraftsetzung der – im zweiten Teil des VVE übernommenen – Grundrechtecharta und für die Reformen des dritten und vierten Teils des Vertrags gewählt werden sollten. Es wäre jedoch vorstellbar, dass analog zu den bisherigen Vertragsrevisionen die im dritten und vierten VVE-Teil vorgenommenen Institutionen- und Verfahrensreformen systematisch zusammengeführt werden. Verweise auf den EG- bzw. EU-Vertrag könnten dann die dort notwendigen Änderungen autorisieren.<sup>30</sup> Dabei

sollte aber eines klar sein: Ein derartiges Verfahren kann die im VVE normierten materiellen Reformen in der GASP und ESVP (z.B. die Ausweitung der Petersberg-Aufgaben) und die neuen Kompetenzzuweisungen (z.B. im Hinblick auf die Weltraumpolitik) nicht erfassen. Sarkozys Vorschlag ist eindeutig durch das von ihm angestrebte Ratifikationsverfahren motiviert. Denn er machte ebenfalls deutlich, dass der auf diese Weise geänderte Vertragstext lediglich Gegenstand eines parlamentarischen Zustimmungsverfahrens sein sollte.

Das Beispiel des französischen Innenministers zeigt: Die widersprüchlichen Aussagen der österreichischen Bundesregierung haben unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen Strategien der anderen Mitgliedstaaten. Sollte sich auch die ÖVP innerhalb der österreichischen Bundesregierung sehr deutlich für die Option des Nachsitzens aussprechen, wäre nicht mehr auszuschließen, dass auch andere Regierungen für Nachverhandlungen des VVE votieren. Ein derartiges Szenario wird umso wahrscheinlicher, je mehr europapolitische Akteure den VVE in seiner gegenwärtigen Form ad acta legen und sich für die Option des Sitzenbleibens und damit für eine Filetierung des VVE auf der Grundlage des Vertrags von Nizza aussprechen (siehe unten).

### Rettungsanker Opting-Out und Opting-In

Eine pragmatischere und bereits erfolgreich erprobte Option zur Lösung des Ratifikationsproblems wäre die Aushandlung spezifischer Opting-Out-Protokolle zugunsten der »ratifikationsunwilligen« bzw. »unfähigen« Staaten. Dieses Verfahren wurde im Zuge der Ratifikationskrisen in Dänemark (Maastrichter Vertrag) und Irland (Vertrag von Nizza) angewandt. Es hat sich zumindest in Fällen bewährt, in denen die Ratifikation »im ersten Zug« am Nein zu bestimmten Kompetenzübertragungen (GASP, Innen- und Justizpolitik etc.) scheiterte, die dann durch nachfolgende Protokolle relativiert werden konnten. Nun hat aber weder die Bevölkerung in den Niederlanden noch die in Frankreich den VVE mehrheitlich aufgrund spezieller Kompetenzübertragungen oder damit vergleichbarer Integrations sprünge abgelehnt. Opting-Outs sind grundsätzlich nur dann eine sinnvolle Option, wenn sich der im VVE normierte Bereich, an dem ein Staat

<sup>29</sup> Vgl. Nicolas Sarkozy (Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Président de l'Union pour un Mouvement Populaire), *Vœux à la presse*, Paris, 12.1.2006; <[www.u-m-p.org/site/GrandDiscoursAffiche.php?IdGrandDiscours=164](http://www.u-m-p.org/site/GrandDiscoursAffiche.php?IdGrandDiscours=164)>.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu ausführlich Bettina Thalmaier, *Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages*,

München: Centrum für angewandte Politikforschung, November 2005 (CAP-Analyse 2/2005), S. 11–13.

nicht teilnehmen will, präzise eingrenzen lässt und die Nichtteilnahme eines oder mehrerer Staaten keine unmittelbar negativen Folgen für die anderen Staaten mit sich bringt.

Der Europäische Rat wird die Gründe für das Nein Frankreichs und der Niederlande während der Ratspräsidentschaften Österreichs und Finnlands untersuchen. Als wichtige Motive werden sich vermutlich herausstellen: die Furcht vor einem Beitritt zur Türkei, die Angst vor einer zu weitgehenden Abgabe nationaler Souveränität, die nachträgliche Missbilligung der Osterweiterung (die insbesondere Frankreich im Derrida'schen Sinne tatsächlich an die Peripherie, »das Kap« Europas drückt<sup>31</sup>) und die Kritik an der politischen Klasse. Es wird sich aber auch zeigen, dass viele Bürger vor allem deshalb gegen den VVE gestimmt haben, weil sie von den politischen und inhaltlich-kompetenzrechtlichen Reformen des Vertrags, so wie sie sie wahrgenommen haben, nicht überzeugt waren. Im Vergleich zu den Verträgen von Luxemburg, Maastricht und Amsterdam dürfte dann ein Unterschied sehr deutlich werden: Die Verträge von 1987, 1993 und 1999 verknüpften institutionelle Reformen mit konkreten politischen Reformen; die Ergebnisse in beiden Bereichen waren somit Gegenstand eines übergreifenden Verhandlungspakets und Tauschgeschäfts. Dagegen blieb im VVE eine grundlegende Reform einzelner Politikfelder weitgehend aus. Gegenstand der französischen Kritik am VVE war, nach den Worten Joachim Wümelings, in erster Linie »dessen angeblich neoliberale Ausrichtung. Nachdem Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft in Form von Importen, einreisenden Billigarbeitnehmern und Betriebsverlagerungen in den Osten große Verunsicherung verbreitet hatten, löste die Aussicht auf vermeintlich noch mehr Markt und Wettbewerb eine regelrechte Panikreaktion aus.«<sup>32</sup> Der VVE wurde als Bedrohung des französischen Sozialmodells interpretiert, obwohl der Konvent sozialpolitische Grundsätze festgelegt hat (z.B. Artikel I-3.3 VVE), »die in den Mitgliedstaaten ihresgleichen suchen«.<sup>33</sup> In den

Niederlanden wurde der Verfassungsvertrag unter anderem deshalb abgelehnt, weil man hier eine Gelegenheit sah, die Einwanderungspolitik und die Währungsumstellungspolitik der Regierung abzustrafen. Darüber hinaus war das niederländische Nein auch Ausdruck eines tiefen Unbehagens der Bevölkerung gegenüber der Politik der größeren gegenüber den kleineren Staaten in der EU. In Bezug auf den VVE selbst bedeutet diese Erkenntnis, dass sich das niederländische Votum zum Teil gegen die Institutionsreformen richtet, vor allem gegen jene im System des Rates der EU und des Europäischen Rates.

Opting-Out-Protokolle scheiden aber sowohl im französischen als auch im niederländischen Fall als praktikable Variante aus. Zum einen lässt sich aus den französischen Motiven kein Teilaustritt Frankreichs aus der Sozial- und Wirtschaftspolitik der EU ableiten, zum andern kann man den niederländischen Bedenken nicht entgegenkommen, indem politikbereichsübergreifende Sonderabstimmungsregeln für kleinere Staaten festgelegt werden.

Geht man aber davon aus, dass insbesondere die Kritik der französischen Linken am VVE einen großen Teil der französischen Bevölkerung überzeugt hat und letztlich auch ausschlaggebend für eine mehrheitliche Ablehnung des Verfassungsvertrags war, dann wäre eine zweite Option der VVE-Realisierung denkbar: Nachverhandlungen mit dem Ziel eines spezifischen Opting-In nach dem Muster der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (SSZ).<sup>34</sup>

Viele Bürger erwarteten eine Vertiefung des EU-Integrationsprojekts in den Bereichen der Umwelt-, vor allem aber der Sozialpolitik – darauf wiesen die Anhörungen des Konvents mit den Vertretern der Zivilgesellschaft schon frühzeitig hin.<sup>35</sup> Der Konvent und seine beiden Arbeitsgruppen zur Ordnungspolitik und

31 Vgl. Jacques Derrida, *Das andere Kap – Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

32 Vgl. Joachim Wümeling, »Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung«, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hg.), *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden: Nomos 2005, S. 268.

33 Ebd.; vgl. auch Armin Schäfer, »Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmata der europäischen Integration«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 4, S. 120–141.

34 Der VVE schafft mit der SSZ ein Instrument (Art. I-41.6 und Art. III-312 VVE) zur Flexibilisierung der Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten und Missionen. In engem Zusammenhang mit der SSZ ist die im VVE in Art. I-41.3.2 und Art. III-311 normierte Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur zu sehen, die zur Bewertung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beitragen, auf die Harmonisierung dieser Fähigkeiten hinwirken und gemeinsame Rüstungsanstrengungen unterstützen soll.

35 Vgl. Andreas Maurer/Daniela Kietz/Amandine Crespy, »Lückenbüsser oder Legitimationsverstärker? Der Europäische Verfassungskonvent und die ›Zivilgesellschaft‹«, in: Michèle Knodt/Barbara Finke (Hg.), *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.



zum Sozialen Europa haben über diese Forderungen auch intensiv beraten. Im Laufe des Verhandlungsprozesses gelang es allerdings den Vertretern Großbritanniens und der mittel- und osteuropäischen Staaten, die Vorschläge der beiden Arbeitsgruppen nach und nach zu verwässern. Im Ergebnis sind im VVE nun zwar wichtige sozialpolitische Prinzipien zum Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsliberalisierungspolitik sowie zu den sozialen Grundrechten verankert; aber das von vielen Bürgern Europas – nicht nur Frankreichs – erhoffte eindeutige und unmissverständlich »kontinentale« Bekenntnis zu den konkreten Zielen einer sozialen Marktwirtschaft und zu den Chancen und Grenzen der Liberalisierungspolitik im Binnenmarkt blieb aus.

### Visualisierung des sozialpolitischen Acquis durch ein Protokoll

Es gäbe jedoch eine Möglichkeit, um vor allem den französischen Bedenken entgegenzutreten: Denkbar wäre ein Einstieg in eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Überprüfung des VVE mit dem Ziel, die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension der Europäischen Union zu verdeutlichen. Am Ende einer derartigen Überprüfung könnte dann die Ausarbeitung eines Protokolls über die Konzeption einer Sozialunion stehen. Eine solche Konzeption wird seit langem überparteilich gefordert und ist im Kontext der Debatte über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auch versprochen worden. Dieses Protokoll sollte klar signalisieren, in welche Richtung sich die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der EU zukünftig bewegen wird.

Um jedoch die Ratifikation des VVE und des ihm dann angehängten Sozialprotokolls in Großbritannien und einigen osteuropäischen Staaten nicht zu gefährden, ist etwas Wichtiges zu beachten: Die Inhalte sollten unmittelbar an die im VVE vereinbarten Normen angelehnt sein und selbst vorsichtige Vertiefungselemente, die über den VVE hinausgehen, sollten zunächst nur als Option für eine bestimmte Mindestzahl von Staaten formuliert werden, der sich im späteren Verlauf des Integrationsprozesses dann weitere anschließen könnten.

Der Vorteil eines derartigen Vorgehens wäre, dass der bislang zur Ratifikation gestellte VVE selbst intakt bleiben könnte und kein Staat zur Teilnahme an der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (SSZ) im Rahmen des Sozialprotokolls gezwungen würde. Ande-

rerseits stünden dadurch die Staaten, die an einer SSZ im Rahmen des Sozialprotokolls interessiert sind, in der Pflicht, eine erforderliche kritische Masse von mitwirkenden Staaten zu organisieren. Dabei sollte klar sein, dass eine SSZ in der Sozialpolitik für die daran interessierten Länder nur dann sinnvoll ist, wenn die Zahl der möglichen »Trittbrettfahrer« gering bleibt.

Die Verhandlungen über eine SSZ zur Sozialpolitik könnten kurzfristig, spätestens gegen Ende der Reflexionsphase, anberaumt werden, wobei sich das Mandat bewusst an den Mandaten der beiden Konventsarbeitsgruppen orientieren sollte. Zu diskutieren wären zwei Unteroptionen:

- Option I »Visualisierung« besteht im Kern in einer prägnanten Zusammenstellung aller über den VVE verbrieften sozialrechtlichen und sozialpolitischen Normen; an der Substanz des VVE würde sich nichts ändern (vgl. den SWP-Entwurf eines solchen Protokolls im Anhang, S. 33).
- Option II »Vertiefung« zielt dagegen auf eine substantielle Erweiterung der betreffenden Kompetenznormen im Anwendungsbereich der Signatarstaaten. Der VVE sollte dann inklusive dieser Erweiterungen Gegenstand der Ratifikationsverfahren werden; nicht nur Frankreich, sondern auch diejenigen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, müssten dann einen zweiten Ratifikationszug durchführen (vgl. den SWP-Entwurf eines solchen Protokolls im Anhang, S. 37).

In den Ausschussberatungen zu dem oben genannten Duff/Voggenhuber-Bericht vertraten die beiden sozialdemokratischen Europaabgeordneten Carlos Carnero González (Spanien) und Richard Corbett (Großbritannien) die Auffassung, dass man am derzeitigen Text des VVE wahrscheinlich nur festhalten könne, »wenn damit bedeutsame Maßnahmen verknüpft würden, [...] wozu höchstwahrscheinlich auch Erklärungen zur Auslegung des Verfassungsvertrags und möglicherweise Protokolle als Anhänge zu diesem Vertrag gehören«.<sup>36</sup> Auch Bundeskanzlerin Merkel hat anlässlich des Treffens des Europäischen Rates im Dezember 2005 vorgeschlagen, den Verfassungsvertrag mit einer Erklärung zur »sozialen Dimension

<sup>36</sup> Vgl. Änderungsantrag Nr. 177 von Carlos Carnero González und Richard Corbett zum Duff/Voggenhuber-Bericht 2005/2146(INI) hinsichtlich Ziffer 21a, Dok-Nr. PE 364.885v01-00 56/69 AM\586904DE.doc.

Europas« zu retten.<sup>37</sup> Diese Erklärung solle dem VVE hinzugefügt werden. Sie hätte zwar keinen rechtlich verbindlichen Charakter, würde aber faktisch die EU-Organen darauf verpflichten, stärker als bisher auf soziale Auswirkungen der Binnenmarktgesetzgebung zu achten.

Hinter dem Vorschlag einer solchen Zusatzklärung steht die Absicht, den Bürgern in Frankreich und den Niederlanden die Zustimmung zum Verfassungsvertrag zu erleichtern. Dieses Vorhaben sollte im Rahmen der laufenden österreichischen und der nachfolgenden finnischen Ratspräsidentschaft informell, gemeinsam mit Frankreich und den Niederlanden vorangetrieben werden. Spätestens unter deutschem Vorsitz ist dann aber zu erwarten, dass der Vorschlag Merkmals mit Substanz gefüllt und in den Entscheidungsprozess der EU überführt wird.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg dieses Vorhabens ist jedoch, dass die Bundesregierung zusammen mit anderen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, auf die Regierungen Frankreichs und der Niederlande einwirkt, um einen neuerlichen Ratifikationszug zu starten.

In Frankreich ist dieses Verfahren eine verfassungsmäßige Pflicht. Das Ergebnis des Referendums kann nicht durch einen gegenläufigen Parlamentsakt ausgehebelt werden, es sei denn, dass sich ein erneut zur Abstimmung gestellter Text qualitativ vom VVE unterscheidet.

Dagegen könnte sich das niederländische Parlament dazu entscheiden, den VVE unter veränderten Bedingungen – vor dem Hintergrund des konsultativen Referendums, der nun laufenden Europadebatte und der mit dem Sozialprotokoll dokumentierten Lernbereitschaft der Staats- und Regierungschefs – zu ratifizieren. Davor müssten allerdings hohe Hürden überwunden werden, denn der niederländische Außenminister Bernard Bot hat den Verfassungsvertrag im Januar 2006 für tot erklärt und sich gegen »schnelle Lösungen« oder »ein Rosinenpicken« zur Rettung des Projekts verwahrt.<sup>38</sup> Aus Sicht der Niederlande stünde »es nicht zur Debatte, dass dieser Vertrag erneut zur Ratifizierung vorgelegt wird«, betonte

Bot.<sup>39</sup> Der niederländische Europaminister Atzo Nicolaï wurde noch deutlicher: Die niederländische Regierung werde »den Europäischen Verfassungsvertrag kein zweites Mal der Bevölkerung oder dem Parlament zur Abstimmung vorlegen. Auch dann nicht, wenn der Text leicht geändert würde.«<sup>40</sup> Mit ihrer Absage haben sich Bot und Nicolaï in wohlkalkulierter Weise in der gegenwärtigen Denkpause positioniert. Ob dieses Nein auch noch gilt, wenn nach Belgien und Estland<sup>41</sup> weitere Staaten ihr Moratorium zur Ratifikation aufheben oder falls sich die Niederländer 2007 für andere Regierungsparteien entscheiden, ist allerdings offen. Ein durchführbares, wenn auch risikoreiches Verfahren wäre daher, dass alle Parteien, die an den niederländischen Parlamentswahlen zur Tweede Kamer (Zweiten Kammer) im Jahr 2007 teilnehmen, sich dazu äußern, wie sie sich zum VVE verhalten werden. Die Wähler wären dann gehalten, das Schicksal des VVE mit ihrem Votum für Parteien und Personen zu verknüpfen, die in den Folgejahren über die Geschicke des Staates entscheiden werden. Die Parteien wären ihrerseits dazu aufgerufen, ein deutliches, in sich kohärentes Programm zu präsentieren, in dem die Europapolitik nicht einfaches Instrument, sondern konstitutives Element der niederländischen Außen- und Innenpolitik ist.

## Sitzenbleiben: Optionen für Reformen auf der Grundlage der geltenden Verträge

Unmittelbar im Vorfeld des Abschlussgipfels zum Verfassungsvertrag ließen die deutsche und die französische Regierung erkennen, dass sie schon an Plänen arbeiteten für den Fall, dass der Vertrag in nationalen Referenden scheitern würde. So wurde ein Vorschlag des französischen Außenministers und ehemaligen Kommissars für die institutionellen Reformen Michel Barnier zitiert: »Wir müssen in den Verfassungstext Vorgaben einfügen, die uns auch dann [nach dem Scheitern, A.M.] in bestimmten Be-

<sup>37</sup> Vgl. »Merkel will mit Sozial-Erklärung EU-Verfassung retten«, in: *Handelsblatt*, 18.12.2005; »Text der EU-Verfassung soll unverändert gelten«, in: *Berliner Morgenpost*, 20.12.2005; »Merkel schlägt ein Sozialkapitel vor«, in: *Der Standard*, 20.12.2005.

<sup>38</sup> Vgl. »EU-Verfassung ist für uns tot«, in: *Kurier*, 12.1.2006, <<http://kurier.at/ausland/1241081.php>>.

<sup>39</sup> Vgl. »EU-Verfassung für Außenminister Bot tot«, Austria Presse Agentur, Meldung vom 12.1.2006.

<sup>40</sup> Vgl. Atzo Nicolaï, »Auf dem Prüfstand der Wirklichkeit: Wie Hollands Regierung die Zukunft der EU sieht«, in: *Der Tagesspiegel*, 16.1.2006.

<sup>41</sup> Belgien hat mit der Ratifikation des VVE durch das flämische Parlament am 8.2.2006 das Verfahren abgeschlossen; ebenfalls am 8.2. hat Estland das Ratifikationsverfahren mit der ersten Lesung des VVE wieder aufgenommen.

reichen eine Weiterentwicklung ermöglichen.<sup>42</sup> Laut Barnier wurden die dafür notwendigen Verfahren zwischen dem französischen und deutschen Außenministerium abgestimmt. Wie diese Verfahren jedoch im Einzelnen aussehen, darüber ließen beide Regierungen die Partner und die Öffentlichkeit im Ungewissen. Stattdessen betonten sie wiederholt, dass man nicht von der Hypothese des Scheiterns ausgehen wolle und man im Falle der Ablehnung des Vertrags zunächst über Nachverhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat nachdenken solle. Die mögliche Inkraftsetzung einzelner Kapitel, beispielsweise zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wurde in diesem Kontext »nur« als Drohkulisse im Hinblick auf den Abschluss der Regierungskonferenz genutzt.

Der französische Staatspräsident Chirac forderte nun aber Anfang Januar 2006, die EU »auf Basis der bestehenden Verträge« zu reformieren. Die EU-Staats- und Regierungschefs sollten bereits bei ihrem Gipfeltreffen im Juni 2006 »die nötigen Entscheidungen fällen, um ausgehend von den bestehenden Verträgen die Funktionsweise der Institutionen zu verbessern«. Konkret denke er »an drei Bereiche: Innere Sicherheit und Justiz, Außenpolitik und Verteidigung und eine bessere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess«.<sup>43</sup> Ob er damit intendiert, das VVE-Projekt aufzugeben, ließ Chirac offen. Beobachter der französischen Europapolitik interpretieren seine Forderung jedoch auf diese Weise: Die notwendigen Reformen seien »à traité constant«, also auf der Grundlage des Vertrags von Nizza möglich.<sup>44</sup> Auch der niederländische Außenminister Bot machte bei Gelegenheit seiner Kritik am österreichischen Vorschlag, das Ratifikationsverfahren wiederzubeleben, deutlich, dass es aus Sicht seiner Regierung ratsam erscheine, sich »vorerst auf praktische Maßnahmen auf Grundlage des Vertrags von Nizza« zu

konzentrieren.<sup>45</sup> Welche Instrumente würden sich also anbieten, um nach Ausstellung des »Totenscheins« für den VVE einzelne Reformelemente in Kraft zu setzen?

### Selbstorganisationsrecht der Organe nutzen

Bei aller Anerkennung gegenüber dem Verfassungsvertrag darf ein wichtiger Aspekt nicht in Vergessenheit geraten: Einige der im Konvent vereinbarten Reformen zur Organisation der Organe schreiben lediglich seit längerem laufende – organinterne – Reformprozesse fort und normieren sie auf der rechtlich höchsten Stufe europäischen Primärrechts. Die Verfahrensregeln der Geschäftsordnungen von Kommission, Parlament und Rat bieten dabei nicht zu unterschätzende Spielräume.

So wurde an der im VVE vereinbarten Reform des Ratssystems bereits seit 1998/99 intensiv gearbeitet. Der Trumpf/Piris-Bericht von 1999<sup>46</sup> floss im Wesentlichen in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Helsinki (10./11. Dezember 1999) ein.<sup>47</sup> Die seinerzeit angeregte Trennung der Tagesordnung des Rats »Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen« (RAA) in »horizontale Fragen« (die Sachbereiche berühren, mit denen auch andere Ratsformationen befasst sind) und »Außenbeziehungen« wurde bereits während der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 praktiziert und ist mittlerweile in Artikel 2 der Ge-

<sup>42</sup> Vgl. Rainer Koch/Daniela Schwarzer, »Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung«, in: *Financial Times Deutschland*, 10.5.2004.

<sup>43</sup> Vgl. »Jacques Chirac plaide contre un »statu quo institutionnel« pour l'UE«, in: *Le Monde*, 10.1.2006; »Jacques Chirac relance le débat sur la Constitution européenne«, in: *Libération*, 10.1.2006; Stefan Brändle, »Ursula« und »Philippe« Hand in Hand. Außenministerin Plassnik zu Gast in Paris«, in: *Der Standard*, 11.1.2006; »Chirac will »Pionier Europas« sein«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.1.2006; Holger Alich/Andreas Rinke, »Chirac will ein Kerneuropa. EU-Verfassung entzweit Paris und Berlin«, in: *Handelsblatt*, 11.1.2006.

<sup>44</sup> Vgl. Arnaud Leparmentier, »Jacques Chirac veut convaincre les Allemands d'appliquer certaines dispositions de la Constitution«, in: *Le Monde*, 9.1.2006.

<sup>45</sup> Vgl. »EU-Verfassung für Außenminister Bot tot«, in: Austria Presse Agentur, Meldung vom 12.1.2006; »Wien sollte das Nein respektieren«, Interview mit dem niederländischen Außenminister Bot, in: *Der Standard*, 19.1.2006; »Verfassungsvertrag: So gut wie tot«, Interview mit dem niederländischen Außenminister Bot, in: *Die Presse*, 19.1.2006. Auch der polnische Premierminister und der tschechische Staatspräsident sowie führende Vertreter der polnischen Regierungspartei »Recht und Gerechtigkeit« (PiS) erklären den VVE für tot und argumentieren auf der von Bot vorgezeichneten Linie, vgl. »Wiederbelebung der Verfassung ein Fehler. Auch Warschau und Prag dagegen«, in: *Der Standard*, 18.1.2006; »Für Polens Regierungspartei ist EU-Verfassung tot«, in: *Der Standard*, 16.1.2006.

<sup>46</sup> Jürgen Trumpf/Jean-Claude Piris, *Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union. Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe*, Brüssel, 10.3.1999 (Dok 2139/99).

<sup>47</sup> Vgl. Europäischer Rat (Helsinki), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage III der Schlussfolgerungen (»Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen«)*, SN 300/99, 10./11.12.1999.

schäftsordnung des Rats festgeschrieben.<sup>48</sup> Darüber hinaus legte sich der Europäische Rat in Sevilla (21./22. Juni 2002) und in Kopenhagen (12. Dezember 2002) auf weitere Ratsreformen fest, die ohne Vertragsänderung umgesetzt wurden: Zur Effektivierung des Organs wurde in Sevilla vereinbart, die Tagesordnung zu kürzen und besser zu organisieren, eine funktionellere Vorbereitung durch den RAA anzustreben und den Ablauf der EU-Gipfel zu straffen. Um die legislativen von den exekutiven Aufgaben des RAA zu trennen, kommen die Außenminister seit den Beschlüssen von Sevilla zu jeweils gesonderten Tagungen (mit getrennter Tagesordnung und eventuell auch zu unterschiedlichen Terminen) zusammen.<sup>49</sup> Die impulsgebenden Funktionen des RAA und der Ratspräsidentschaft wurden im Zusammenhang mit der Festigung der Funktion des Europäischen Rats im Hinblick auf eine längerfristige Strategieplanung der EU gestärkt. Darüber hinaus nahmen die Staats- und Regierungschefs die Verzahnung der Ratspräsidentschaften und die Planung und Vorhersehbarkeit der Rats-Agenden<sup>50</sup> in Angriff: So verabschiedet der Europäische Rat bereits seit Dezember 2003 jeweils dreijährige Strategieprogramme, auf deren Grundlage die beiden Präsidentschaften eines Jahres operative Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rats erstellen.

Aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe könnten daher auch nach einem Scheitern des VVE die folgenden Reformen auf den Weg gebracht werden:

- ▶ Im Ratssystem wäre die im VVE normierte Reorganisation, die Neufassung der internen Aufgabenbeschreibung der Präsidentschaften und der Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem RAA umsetzbar.
- ▶ Der Europäische Rat könnte sich auf die Wahl eines Vorsizes oder Präsidenten einigen. Allerdings

wären die im Verfassungsvertrag vereinbarten weitgehenden Kompetenzerweiterungen des Europäischen Rats und seines Präsidenten nur eingeschränkt – über den Weg eines Interinstitutionellen Abkommens mit der Kommission und dem Europäischen Parlament – herbeizuführen.

- ▶ Möglich wäre auch, die Öffentlichkeit der Ratsitzungen mittels einer Anpassung der Geschäftsordnung des Rats herzustellen.
- ▶ Ebenso könnte die im VVE vorgesehene Einteilung in Fachräte und einen Allgemeinen Rat (Artikel I-24.1 VVE) in die Geschäftsordnung aufgenommen werden.
- ▶ Auch innerhalb der Kommission könnten ohne Vertragsänderungen Reformen zur internen Arbeitsweise und zu den besonderen Befugnissen des Kommissionspräsidenten und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium eingeleitet werden. Insbesondere die erweiterte Rolle des Kommissionspräsidenten (Artikel I-27 VVE) wäre durch die Ausdehnung der Artikel 1-3 Geschäftsordnung der Kommission realisierbar.
- ▶ Innerhalb der Eurogruppe wäre es denkbar, die im September 2004 erstmals erfolgte Wahl des Vorsitzenden für zwei Jahre – analog zu Artikel 2 des VVE-Protokolls zur Eurogruppe – auf einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren zu erweitern. Mit der Verlängerung der Amtszeit des Vorsitzenden ließe sich erreichen, dass die Eurogruppe besonders auf internationaler Ebene sichtbarer auftritt und auch in Fragen der Währungs- und Fiskalpolitik ein stärkeres Gewicht im internationalen und innereuropäischen Institutionengefüge erlangt. Denn bisher hat nur der Bereich der Geldpolitik einen längerfristigen Repräsentanten: Der Präsident der Europäischen Zentralbank wird für einen Zeitraum von acht Jahren ernannt.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, *Beschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung*, Brüssel, 19.7.2002 (Dok. 10962/02/JUR 278), <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/st10/10962d2.pdf>>.

<sup>49</sup> Der für Allgemeine Angelegenheiten zuständige Teil des RAA befasst sich vor allem mit der Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte und allen institutionellen Fragen und politikbereichsübergreifenden Dossiers. Der für die Außenbeziehungen zuständige Teil ist insbesondere für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu David Metcalfe, »Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council«, in: *International Negotiation*, 3 (1998) 3, S. 413–434.

## Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen

Seit Beginn der EWG werden zwischen den »Gipfeln« der Staats- und Regierungschefs, die die Reform der EU-Verträge auf höchster Ebene autorisieren, sozu-

<sup>51</sup> Vgl. hierzu Andreas Maurer, »Die Ratifikation des Verfassungsvertrags«, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 493–521; Daniel Thym, »Weiche Konstitutionalisierung: Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung«, in: *Integration*, 28 (2005) 4, S. 307–315.

sagen in den »Tälern« der Vertragsumsetzung sogenannte »Interinstitutionelle Abkommen« zwischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission geschlossen, die zum Teil bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen können.<sup>52</sup> Derartige Abkommen dienen der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren außerdem Optionen für künftige Vertragsrevisionen und antizipieren diese auch häufig. Interinstitutionelle Abkommen stellen somit Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen politisch-institutionellen Systems der EU dar. Somit fallen Vertragsreformen nicht als einfache Ergebnisse eines zwischenstaatlichen Bargaining vom Himmel. Sie sind vielmehr Reaktionen auf vorherige Trends und schreiben institutionelle Entwicklungen fest, die sich inner- oder außerhalb der bestehenden Vertragsvorkehrungen vollzogen haben. Sie versuchen aber auch, institutionelle und prozedurale Schwächen zu beseitigen, die sich aus bestehenden Vertragstexten ergeben, und einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich die Union neuen inneren und äußeren Umständen anpassen kann.<sup>53</sup> Vertragsrevisionen sind vor diesem Hintergrund ein endemisches Element des europäischen Integrationsprozesses. Entsprechend sind Regierungskonferenzen also nicht einfach unabhängige Variablen, die die Entwicklung des Systems beeinflussen, sondern vielmehr selbst Objekte einer Dynamik, die die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar begründen, aber nicht vollständig unter Kontrolle haben. Anders ausgedrückt, die Institutionen und Verfahren der EU sind »Schöpfungen« und »Schöpfer« zugleich.

Interinstitutionelle Abkommen werden in diesem Zusammenhang als pragmatische Antwort genutzt, um Spannungen und Konflikte zwischen den Organen der EU zu lösen.<sup>54</sup> In der Vergangenheit gelang es den

EU-Organen schon häufig, über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen spätere Vertragsreformen vorwegzunehmen – nicht nur in Fragen des Haushaltsverfahrensrechts, sondern auch in den Bereichen der GASP, der Kontrolle der Kommission im Rahmen der Durchführung legislativer Maßnahmen des EP und des Rats (sogenannte »Komitologie«) und der Strukturierung der Arbeiten des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Auch wenn interinstitutionelle Vereinbarungen die Verträge formell nicht ändern können,<sup>55</sup> gehen sie doch weit über die in den jeweiligen Verträgen beschlossenen Regelungen hinaus.

Mit dem Instrument der Interinstitutionellen Abkommen könnten also – unabhängig vom Inkrafttreten des VVE oder nach dessen Scheitern – Institutionenreformen ausgehandelt werden, bei denen die Geschäftsordnungsautonomie alleine nicht als Legitimationsbasis zum Inkrafttreten entsprechender Änderungen ausreicht.

#### Anwendungsfall I:

##### Personalisierung und Effektivierung der Außenpolitik

In Artikel I-28 VVE ist die Funktion eines Europäischen Außenministers vorgesehen. Unter dem Schlagwort des »Doppelhutes« einigten sich Konvent und Regierungskonferenz auf eine Ämterfusion des Kommissars für die Außenbeziehungen und des Hohen Repräsentanten des Rats. Der Außenminister soll künftig alle Aspekte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union koordinieren (Art. I-28.4 VVE). Diese Zuständigkeit erlangt er innerhalb der Kommission als Vizepräsident für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In Bezug auf diese Stellung verleiht der Vertrag dem Außenminister allerdings nur allgemeine Koordinierungszuständigkeiten und keine Weisungszuständigkeiten gegenüber den anderen Kommissaren, die mit Fragen der Außenbeziehungen betraut sind. Darüber hinaus ist der Außenminister ebenso wie die anderen Kommissare der Richtlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten unterworfen. Inner-

<sup>52</sup> Vgl. Florian von Alemann, *Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung. Eine Untersuchung des Interorganverhältnisses der europäischen Verfassung*, Berlin 2006; Waldemar Hummer, »Interinstitutionelle Vereinbarungen und »institutionelles Gleichgewicht« in: ders. (Hg.): *Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende*, Wien 2004, S. 121–190.

<sup>53</sup> Thomas Christiansen/Knud E. Jorgensen, »The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform«, in: *European Integration Online Papers*, 3 (1999) 1, S. 1.

<sup>54</sup> Vgl. Jörg Monar, »Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its New Dynamics after Maastricht«, in: *Common Market Law Review*, 31 (1994) 4, S. 717; Daniela Kietz/Andreas Maurer, *Interinstitutional Agreements in the Legislative Process – Formal Powers, Rule Interpretation and In-*

*formal Rules*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 20); Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, *Interinstitutionelle Vereinbarungen im Bereich des EU Budgets*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 13); Andreas Maurer/Daniela Kietz/Christian Völkel, *Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentaryisation through the Backdoor?*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 5); Isabella Eisele/Peter Slominski, *The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 4).

<sup>55</sup> Monar, *Interinstitutional Agreements* [wie Fn. 54], S. 719.

halb des Rats soll der Außenminister den ständigen Vorsitz des Rats »Auswärtige Angelegenheiten« (Art. I-28.3 VVE) übernehmen. Gegenüber dem ebenfalls neu geschaffenen Amt des gewählten Präsidenten des Europäischen Rats verfügt der Außenminister über keine besonderen Befugnisse. Andererseits verleiht aber Artikel I-22.2d VVE dem Europäischen Ratspräsidenten das Recht, »auf seiner Ebene [...] die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« wahrzunehmen. Daher kann es passieren, dass der Außenminister in einen institutionellen Ziel- und Aufgabenkonflikt zwischen den Interessen des Europäischen Rats, des Rats der EU und der Kommission gerät. Großbritannien und Frankreich favorisieren eine relativ starke Anbindung des Außenministers an die Vorgaben des Europäischen Rats; dagegen tendieren kleinere und bündnisfreie Staaten eher zu einer Stellung des Außenministers, die vom Europäischen Rat und dessen Präsidenten unabhängig ist.

Der Ausbau der Funktionen des Generalsekretärs und seine Umbenennung zum Europäischen Außenminister ließen sich auch ohne Inkrafttreten des VVE umsetzen. Ohne eine Änderung des bestehenden Vertragsrahmens könnte der Außenminister folgende Aufgaben übernehmen:

- ▶ den Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten (Art. I-28.3 VVE);
- ▶ die Funktion als »Gesicht und Stimme« der Union im Bereich der GASP gegenüber Dritten, die Durchführung des politischen Dialogs und die Vertretung des Standpunkts der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (Art. III-296.2 VVE);
- ▶ die Teilnahme an den Arbeiten des Europäischen Rats (Art. I-21.2 VVE); sowie
- ▶ das Entwerfen von Vorschlägen zur Festlegung der GASP und deren Durchführung im Auftrag des Ministerrats (Art. I-28.2 VVE).

Nicht ohne weiteres zu erreichen wäre jedoch die gleichzeitig vorgesehene Stellung des Außenministers als Vizepräsident der Kommission nach Artikel I-28.4 VVE. Denkbar wäre aber ein Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament zur Einführung des außen- und sicherheitspolitischen »Doppelhutes«, der verschiedene Funktionen übernimmt: im Rat die Funktionen des Vorsitzes im Rat für Auswärtige Beziehungen und die derzeitigen Funktionen des Hohen Repräsentanten und in der Kommission die Funktionen des Kommissars für die Außenbeziehungen. Dabei ist es notwendig, das EP als Vertragspartner hinzu-

zuziehen, weil es sich hier um Organfragen handelt, bei denen das Parlament zumindest gegenüber der Kommission in einem besonderen Kurations- und Kontrollverhältnis steht. Gegen eine Realisierung des »Doppelhutes« steht zunächst der EU-Vertrag, da die Kommissare gemäß Artikel 213.2 EGV »keine entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben« dürfen. Formal dürfte also weder der Hohe Repräsentant die Funktionen eines Kommissars noch ein Kommissar die des Hohen Repräsentanten ausüben, wenn beide Funktionen als »Berufstätigkeit« im Sinne von Artikel 213.2 EGV definiert werden. Die EU-Organe könnten aber in einem Interinstitutionellen Abkommen vereinbaren, dass es sich bei beiden Ämtern um besondere Funktionen handelt, die von Personen ausgefüllt werden, deren Berufstätigkeit in der vorübergehenden, politisch legitimierten Amtsträgerschaft in den Organen der EU liegt. Dann wäre durchaus vorstellbar, dass sich Funktionen des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für die Außenbeziehungen verschmelzen lassen. Die Bezüge des Außenministers sollten dabei denen eines einfachen Kommissars entsprechen.

Im Anschluss an die Schaffung des Außenministeramts sollte in Kombination mit einem völkerrechtlichen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten auch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sichergestellt werden. In einer Erklärung, die dem Verfassungsvertrag angefügt ist, werden der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kommission und die Mitgliedstaaten ohnehin dazu aufgefordert, mit Vorarbeiten für die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zu beginnen. Als Startschuss ist nicht das Inkrafttreten, sondern die Unterzeichnung des VVE am 29. Oktober 2004 angegeben. Die formelle »Vorabimplementation« des EAD ist zwar ohne den Verfassungsvertrag rechtlich unzulässig; politisch und praktisch ist sie jedoch analog zu früheren Vorwagnahmen eines neuen Vertrags (Währungsunion und EUROPOL nach dem Vertrag von Maastricht, Beschäftigungspolitische Koordinierung nach dem Vertrag von Amsterdam) durchaus möglich. In einigen nationalen Außenministerien werden bereits seit dem Frühjahr 2004 Umstrukturierungen auf der Verwaltungsebene vorgenommen, um die im VVE sanktionierte, bislang aber in der EU-Säulenstruktur noch vorhandene Trennung der GASP-Fragen und Kommissionszuständigkeiten aufzuheben und in den Europa-Referaten zusammenzuführen.

### Weitere Reformschritte durch Interinstitutionelle Abkommen

Über ein Interinstitutionelles Abkommen könnten noch weitere Regelungen implementiert werden: die Verfassungsregeln über die Wahl der EU-Kommission, die Verfahrensregeln zum Europäischen Bürgerbegehren, die Regeln der beiden Vertragsprotokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie die VVE-Bestimmungen über das System der Umsetzung europäischer Rechtsnormen (Komitologie).<sup>56</sup> Diese Reformen sind Teile eines größeren Gesamtpakets zur Demokratisierung der EU und sollten im Hinblick auf die Beibehaltung der interinstitutionellen Balance unbedingt als Paket umgesetzt werden. Denn sowohl die Aufwertung der nationalen Parlamente als auch die Schaffung des Instruments europaweiter Bürgerbegehren greifen in die Vorrechte des Europäischen Parlaments ein. Eine wichtige Frage ist deshalb: Werden auch Teile des Verfassungsvertrags, die Regelungen zugunsten einer gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments enthalten, ohne dessen Inkrafttreten umgesetzt? In der Fachliteratur wurde bereits die faktische Übernahme des im VVE reformierten Haushaltsverfahrens diskutiert, und zwar hinsichtlich der dort durchgesetzten Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben.<sup>57</sup> Zu diskutieren wäre aber auch eine verfassungsunabhängige Ausdehnung der Gesetzgebungsrechte des EP.

### Anwendungsfall II:

#### Reformen im Mitentscheidungsrecht des Parlaments

Reizvoll und unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten geboten erschiene die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf die durch den Verfassungsvertrag umrissenen Politikfelder. Denkbar wäre eine VVE-unabhängige Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf all diejenigen Felder, in denen der Rat bereits im Rahmen des Vertrags von Nizza mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Begründet werden könnte diese Ausdehnung damit, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ihre Souveränität bereits teilweise an die EU übertragen haben – und zwar aufgrund der vertragsrechtlich normierten EU-Kompetenz und der qualifizierten Mehrheitsregel. Insofern spräche nichts dagegen, wenn die Regierungen im Ministerrat Einvernehmen darüber erzielen

würden, diese an die EU übertragenen Befugnisse künftig auch mit dem Europäischen Parlament teilen und ausüben zu wollen.

Rechtsgrundlage für eine VVE-unabhängige Reform könnte die dem EP eingeräumte innere Autonomie sein, die insbesondere in Artikel 199 EGV (und Artikel 190.5 EGV) zum Ausdruck kommt. Das Europäische Parlament besteht nach Artikel 189 aus Vertretern der Völker der in der EU zusammengeschlossenen Staaten. Die Formulierung der Vertragsbestimmung macht allerdings nicht deutlich, ob der einzelne Abgeordnete nur sein eigenes Volk oder alle Völker der Union vertritt. In der praktischen Arbeit des Parlaments wird von der zweiten Auslegung ausgegangen, da Abgeordnete aus allen Mitgliedstaaten an Debatten und Abstimmungen auch in jenen Bereichen des Gemeinschaftsrechts teilnehmen, an denen nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind (z.B. Währungsunion).<sup>58</sup> Der Abgeordnete repräsentiert somit die »Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten« und damit in unmittelbarem Sinn die Unionsbürger, unter Berücksichtigung ihrer nationalen Formierung (»Völker«, nicht »Volk«).<sup>59</sup> Dies zeigt sich auch daran, dass nicht die nationalen Parteien, sondern vielmehr die politischen Gruppen des EP politikbestimmend sind. Die Mitglieder des EP fungieren als Repräsentanten der Völker, sie vertreten diese gemeinschaftlich und unabhängig. Als Repräsentanten der Völker sind sie gegenüber ihren Regierungen und den nationalen Parlamenten; nicht weisungsgebunden. Bei der Ausübung ihrer Pflichten unterliegen sie weder bestimmten Anweisungen noch sonstigen Anordnungen.<sup>60</sup> Diese Unabhängigkeit von den nationalen Parlamenten findet auch in einigen EuGH-Urteilen ihren Niederschlag.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Michael Ahl/Thomas Deisenhofer, *Europarecht*, 3. Aufl., München 2003, S. 25.

<sup>59</sup> Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3. Aufl., München 2005, Rdnr. 254; P.J.G. Kapteyn/Pieter Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3. Aufl., Den Haag 1998, S. 210.

<sup>60</sup> Ebd., S. 209.

<sup>61</sup> Im seinem Urteil vom 10.7.1986 stellt der EuGH klar, dass, wenn zur Auslegung des Begriffs der Sitzungsperiode des EP nationales Recht herangezogen würde, dies nicht nur mit dem Wortlaut des Protokolls, sondern auch mit dem Zweck dieser Bestimmung, die die Immunität der europäischen Abgeordneten während desselben Zeitraums unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gewährleisten soll, unvereinbar wäre. Da in den EG-Verträgen nichts anderes bestimmt ist, fällt deshalb die Festsetzung der Dauer der Sitzungsperiode unter die interne Organisationsgewalt des EP, vgl. EuGH C-149/85 vom 10. Juli 1986 (Roger Wybot v. Edgar Faure u.a.), Slg. 1986, S. 2391.

<sup>56</sup> Vgl. De Witte, *Process of Ratification* [wie Fn. 24], S. 10.

<sup>57</sup> Vgl. Monar, *Optionen für den Ernstfall* [wie Fn. 24], S. 22.

Das Selbstbestimmungsrecht des EP spiegelt sich auch in Artikel 199.1 EGV wider. Demnach besitzt das Parlament die Befugnis, sich autonom eine Geschäftsordnung zu geben. Das Parlament ist auch berechtigt, »aufgrund der ihm [...] zugebilligten Organisationsgewalt geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sein ordnungsgemäßes Funktionieren und die Durchführung seiner Verfahren sicherzustellen.«<sup>62</sup>

Die Rechte des EP, und somit auch seine Organisationsgewalt und sein Selbstbestimmungsrecht, sind im Rahmen der Änderung des EG-Vertrags durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza zunehmend gestärkt worden. Im sogenannten »Tschernobyl-Urteil« C-70/88 bekräftigte der EuGH, dass die Verträge ein institutionelles Gleichgewicht geschaffen haben, indem sie ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft errichtet haben. Dieses System weist jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft zu. Um dieses Gleichgewicht wahren zu können, muss jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen ausüben.<sup>63</sup> Das institutionelle Gleichgewicht der Organe spiegelt laut Urteil C-138/79 des EuGH auf Gemeinschaftsebene ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind.<sup>64</sup> Sollten daher die Rechte der nationalen Parlamente im Rahmen einer Vorabübernahme der Verfahrensregeln aus den VVE-Protokollen über die Rolle der nationalen Parlamente und über das Subsidiaritätsprinzip gestärkt werden, dann spräche nichts dagegen, dass das EP auch um eine VVE-analoge Ausweitung seiner Rechte kämpft.

<sup>62</sup> EuGH C-230/81 vom 10.2.1983 (Luxemburg v. Parlament), Slg. 1983, S. 255, Rdnr. 38.

<sup>63</sup> EuGH Zwischenurteil C-70/88 vom 22.5.1990 (EP v. Rat), Slg. 1990, S. 425, Rdnr. 17. In dem Urteil stellt der EuGH folgendes klar: »Obwohl die Verträge keine Bestimmung enthalten, die das Recht des Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage vorsehen, verbietet es das grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des von den Verträgen festgelegten institutionellen Gleichgewichts, dass das Europäische Parlament – im Gegensatz zu den anderen Organen – in seinen Befugnissen beeinträchtigt werden kann, ohne über eine der in den Verträgen vorgesehenen Klagemöglichkeiten zu verfügen, von der in gesicherter und wirksamer Weise Gebrauch gemacht werden kann«.

<sup>64</sup> EuGH C-138/79 vom 29.10.1980 (SA Roquette Frères v. Rat), Slg. 1980, S. 3333, Rdnr. 33.

## Reformen durch organrechtliche Beschlüsse

Eher unbemerkt von der politischen Öffentlichkeit beschloss der Europäische Rat bereits im November 2004 eine weitreichende Vorwegnahme der Reformen des VVE im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf das »Haager Programm« für den Zeitraum 2005–2009 zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Dieses neue Programm schließt an das 1999 aufgestellte »Tampere-Programm« an und gilt nun als wesentliches, legislativplanerisches Instrument für die Politiken in den Bereichen Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Asyl und Einwanderung, Integration, Grenzschutz, Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie polizeiliche Zusammenarbeit. Mit der Annahme des »Haager Programms« wurde der Ministerrat aufgefordert »auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 2 EGV unmittelbar nach der förmlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, spätestens jedoch am 1. April 2005, einen Beschluss anzunehmen, wonach das Verfahren des Artikels 251 EGV vorbehaltlich des Vertrags von Nizza auf alle Maßnahmen zur Stärkung der Freiheit des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung anzuwenden ist.«<sup>65</sup> Artikel 67 EGV ermächtigte den Ministerrat bereits seit dem 1. Mai 2004, für die Bereiche der Einwanderungspolitik, Asylpolitik sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen einstimmig die Überführung der Entscheidungsverfahren zu beschließen, nämlich von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und von der einfachen Konsultation des EP zum Mitentscheidungsverfahren. Dem Verfahrenstransfer kam der Ministerrat mit seinem Beschluss vom 22. Dezember 2004 nach.<sup>66</sup> Seit Januar 2005 gilt nun das Mehrheitsverfahren im Ministerrat und das Mitentscheidungsverfahren des EP für fast alle Materien der europäischen Asyl-, Einwanderungs-, Außengrenzkontroll- und Zivilrechtspolitik. Im Vergleich zu den im VVE vereinbarten Reformen fallen somit nur noch die Bereiche der legalen Zuwanderung und der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit unter das Einstimmigkeitserfordernis im Ministerrat.

<sup>65</sup> Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I: Haager Programm*, Brüssel, 4./5.12.2004, S. 9–33.

<sup>66</sup> Vgl. Beschluss des Rates über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 [EGV] auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 396/45, vom 31.12.2004.



Mit dem Instrumentarium des europäischen Sekundärrechts (Verordnungen, Beschlüsse etc.) könnten daher auch die im VVE angelegten Gründungen neuer EU-Institutionen wie EUROJUST und Europäische Verteidigungsagentur (Artikel I-41.3 VVE) vorangetrieben werden. Außervertragliche Vereinbarungen wären vor allem in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sinnvoll und vorstellbar. Eine materielle Ausdehnung und prozedurale Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der Europäischen Sicherheitsstrategie<sup>67</sup> böte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine engere Zusammenarbeit voranzubringen und mittelfristig zu der im VVE normierten »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (Art. I-41.4 VVE) auszubauen. Mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004 hat der Rat der EU die Gründung der Verteidigungsagentur nach den geltenden Regeln des Vertrags von Nizza beschlossen.<sup>68</sup> Die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel (Art. I-43 VVE) wird von den Mitgliedstaaten seit den Anschlägen in Madrid aufgrund des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung<sup>69</sup> und des Beschlusses über die Anwendung besonderer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus<sup>70</sup> in der Praxis bereits mit Leben gefüllt.

Auch die Reformen zur Zahl der Kommissare sowie zum Verfahren der Rotation der Kommissare könnten ohne den Verfassungsvertrag durch einen einstimmigen Beschluss des Rats umgesetzt werden, und zwar nach Artikel 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU, das dem Vertrag von Nizza angehängt ist. In diesem Protokoll ist ohnehin vorgesehen, dass nach dem Beitritt des 27sten Mitgliedstaates weniger Kommissare als Mitgliedstaaten bestimmt werden.

### Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung

Eine Grundüberholung der EU auf dem dargelegten Wege der Teilreformen ist ein schwerfälliges und

risikoreiches Verfahren. Denn es können – durch die Hintertür von Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen – Änderungen im Verhältnis zwischen den Organen und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten beschlossen werden, die sich nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelgeschäfte vereinbaren lassen. Jede Einzelfrage erfordert daher ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft als im Fall der Regierungskonferenz. Zusätzlich hätte dieses Vorgehen den Nachteil, dass es durch die Vielzahl der dabei produzierten Dokumente und Regelwerke die ohnehin schon von den Bürgern beklagte Intransparenz steigern würde. Eines der Hauptziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung des europäischen Primärrechts, würde somit verfehlt. Zudem würden selbst bei Anwendung der hier vorgestellten Verfahren die folgenden wichtigen, im VVE geregelten Reformen unberücksichtigt bleiben: die Rechtspersönlichkeit der EU, die Anwendung der Grundrechtecharta, die Normenhierarchie, die substanziellen Kompetenzerweiterungen und damit einhergehenden Souveränitätstransfers (z.B. in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit), die Änderungen im Entscheidungsmodus des Rats, die Änderungen zum Anwendungsbereich der Entscheidungsverfahren, die Bestimmungen über die zahlenmäßig fixierte Zusammensetzung der Organe (z.B. im Parlament und im Gerichtshof) und die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren der EU. Einige dieser VVE-Ziele wären entweder über den Weg einer erneuten Vertragsreform oder aber – anlässlich der Aushandlung weiterer Beitrittsverträge – über den Weg der »kleinen Vertragsreform« auf der Grundlage des EUV zu erreichen. Die Grundrechtecharta könnte zwar als Rechtserkenntnisquelle für die Fortentwicklung der in Artikel 6.2 EUV anerkannten Grundrechte eingesetzt werden. Eine derartige Ausgestaltung der Grundrechte bliebe aber auf die EuGH-Rechtsprechung angewiesen; das Richterrecht wäre dann die entscheidende Rechtsquelle für die EU-Grundrechte.

Zu warnen ist darüber hinaus vor einer bedenkenlosen Filetierung des VVE, bevor über sein Schicksal überhaupt endgültig entschieden ist. Gegenwärtig sind Bemühungen festzustellen, die beiden VVE-Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu realisieren. Den Anfang machte der britische Außenminister Jack Straw, indem er unmittelbar nach den beiden Negativreferenden betonte, dass die Regeln dieser

<sup>67</sup> Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), *Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

<sup>68</sup> Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, OJ 2004, L 245/17.

<sup>69</sup> Rat der Europäischen Union, *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*, 13.6.2002, Dok.-Nr. 2002/475/JI.

<sup>70</sup> Rat der Europäischen Union, *Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP*, 19.12.2002, Dok.-Nr. 2003/48/JI.

beiden Protokolle auch ohne den VVE umgesetzt werden könnten.<sup>71</sup> Der britische EU-Vorsitz veranstaltete am 17. November 2005 gemeinsam mit dem niederländischen Parlament einen ersten Workshop unter dem Titel »Sharing Power in Europe«, anlässlich dessen die britischen und niederländischen Teilnehmer ihre Bereitschaft zur Vorabimplementierung des Subsidiaritätsprotokolls erkennen ließen. Auch die Mehrzahl der Teilnehmer der jährlichen Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen forderte Ende November 2005 die Umsetzung des VVE-Subsidiaritätsprotokolls.<sup>72</sup> Staatspräsident Chirac schloss sich diesen Initiativen im Januar 2006 an, indem er für die verbesserte »Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess« auf der Grundlage des Vertrags von Nizza und unter Rückgriff auf die diesbezüglichen Reformelemente des VVE eintrat.<sup>73</sup> Nicht bedacht wird bei solchen Forderungen, dass die betroffenen VVE-Protokolle Teil eines Verhandlungspakets in Konvent und Regierungskonferenz waren, das sich aus folgenden weiteren Elementen zusammensetzt: einer Ausweitung der Mitentscheidungs- und Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, der Gründung eines eigenständigen Verfahrens für Bürgerbegehren und – im Gegenzug zu den EP-Rechten – einer Reform der Finanzverfassung der EU. Ein Aufschnüren und Ausschachten dieses Pakets durch einzelne Parlamente könnte rasch zu einer Vertrauenskrise zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen führen. Denn durch die ungezügelter Filetierung einiger Details des VVE muss der Eindruck entstehen, dass einige Regierungen den Verfassungsvertrag nicht nur politisch aufgegeben haben, sondern zu keinem Zeitpunkt ernsthaft an seiner Realisierung interessiert waren.

### Klassenverweis: Optionen für Austritt, Ausschluss und Neugründung

Welche Konsequenzen ergeben sich schließlich, wenn nach Abschluss aller Ratifikationsverfahren ein oder

mehrere Staaten den VVE nicht angenommen haben? Neben der Option der Teilreformen ist eine offene Diskussion über die Frage des Austritts aus der EU notwendig. Die damit einhergehende Debatte über eine Spaltung der EU mag zwar aus heutiger Sicht politisch inopportun erscheinen. Aus wissenschaftlicher Perspektive wäre die Ausklammerung dieser Option allerdings unseriös.

Der Verfassungskonvent hat zur Frage des Austrittsrechts nach längeren Debatten eine entsprechende Bestimmung in den VVE aufgenommen (»Freiwilliger Austritt aus der Union«, Art. I-59). Damit wird erstmals ein einseitiges Austrittsrecht aus der EU kodifiziert: Das in Folge eines Austritts optional zu schließende »Austrittsabkommen« ist dabei nicht als Ersatz für eine einvernehmliche Austrittslösung zu verstehen; es handelt sich schlichtweg um die Dokumentation der Rechtsfolge der einseitigen Austrittserklärung – ein Konsens mit den übrigen Unionsstaaten ist daher nicht erforderlich.<sup>74</sup>

In politischer Hinsicht besteht die Gefahr der Gewährleistung eines einseitigen Austrittsrechts insbesondere darin, dass dieses Recht zu innenpolitischen Zwecken missbraucht werden kann.<sup>75</sup> Schließlich wäre ein kalkulierter Austritt denkbar, um dann anschließend den erneuten Beitritt zu »besseren« Bedingungen auszuhandeln. Im Konvent haben vor allem die Beitrittsländer die Einführung des Artikels I-59 VVE massiv unterstützt. Offensichtlich herrschte in einigen ihrer Delegationen die Ansicht vor, dass sie sich auf eine »normale« internationale Organisation eingelassen haben. Gegen eine solche Auffassung steht allerdings nach wie vor das Prinzip, dass der VVE wie die Gemeinschaftsverträge zuvor eine Union »auf unbegrenzte Zeit« begründet. Andererseits verleiht Artikel I-1 den Mitgliedstaaten die entscheidende Verantwortungs- und Legitimationsbasis als Autoren der Gemeinschaft. Legt man das Austrittsrecht in diesem Zusammenhang aus, sollten in einer »immer engeren Union der Völker Europas« Missbräuche ausgeschlossen sein. Nicht zu unterschätzen ist daher, dass Artikel I-59 »nicht die Austrittswilligkeit fördern, sondern vor allem den neuen EU-Staaten ihren Entschluss zum Beitritt erleichtern [soll], indem

71 Vgl. das Statement des britischen Außenministers Jack Straw vor dem House of Commons am 6.6.2005, <[www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/cm050606/debtext/50606-05.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/cm050606/debtext/50606-05.htm)>, Column 995f.

72 Vgl. Ausschuss der Regionen, »Conference calls for creation of a 'real subsidiarity culture' to meet citizens' needs«, Pressemitteilung, 30.11.2005, <[www.cor.eu.int/de/press/press\\_05\\_11138.html](http://www.cor.eu.int/de/press/press_05_11138.html)>.

73 Vgl. die in Fn. 43 genannten Zeitungsberichte.

74 Thomas Bruha/Carsten Nowak, »Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 42 (2004) 1, S. 7.

75 Jürgen Schwarze, »Ein pragmatischer Verfassungsentwurf«, in: *Europarecht*, 38 (2003) 4, S. 558f.

verdeutlicht wird, dass sie nicht in ein Völkergefängnis eintreten<sup>76</sup>.

Gegenwärtig sind in den EU-Verträgen keine Bestimmungen über den Austritt oder den Ausschluss eines Mitgliedstaates zu finden. Lediglich eine Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten wird in Artikel 7.1 EUV festgelegt: Wenn eine »schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6.1 EUV genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt« (Art. 7.2 EUV), »kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen« (Art. 7.3.1 EUV).

Kann man aber aus dem Fehlen einer Austritts- bzw. Ausschluss-Regelung schließen, dass eine solche Möglichkeit prinzipiell unmöglich ist? Dem Bundesverfassungsgericht zufolge könnten die Mitgliedstaaten, die »ihre Gebundenheit an den auf unbegrenzte Zeit geschlossenen Unionsvertrag (Art. 51 EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben«.<sup>77</sup> Mit dieser Aussage sind die Karlsruher Verfassungsrichter sehr vage geblieben, da nicht erkennbar wird, ob Deutschland nur ein einvernehmliches oder auch ein einseitig durchsetzbares Austrittsrecht zusteht.<sup>78</sup> Einige Autoren interpretieren den Gesamtzusammenhang und die späteren Äußerungen des Berichterstatters der Entscheidung zwar im Sinne eines einseitigen Austrittsrechts,<sup>79</sup> doch als rechtliche Grundlage ist diese Auslegung nicht ausreichend.

Dagegen besteht für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten einstimmig beschließen, die EU aufzulösen oder einen Mitgliedstaat zu entlassen, nach herrschender rechtswissenschaftlicher Meinung ein Recht auf Verlassen der Union.<sup>80</sup> Problematisch wird es allerdings wieder dann, wenn ein Staat einseitig seinen EU-Austritt erklären möchte. Denn mit Verweis auf Artikel 51 EUV (»auf unbegrenzte Zeit« geschlossener Vertrag) könnte man ein einseitiges Kündigungsrecht ablehnen. Darüber hinaus müsste man *a contrario* aus Artikel 49 EUV, der eine EU-Erweiterung nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten ermöglicht, schlie-

ßen, dass ein einseitiges Kündigungsrecht weder erwünscht noch möglich ist.<sup>81</sup> Ein einseitiger Austritt wird aber auch aus vertragssystematischen Gründen für nicht möglich erachtet.<sup>82</sup>

Aus diesen Überlegungen folgt, dass zunächst die Grundfrage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union erörtert und darüber ein Konsens unter allen 25 Staaten (Regierungen, Parlamenten und Völkern) hergestellt werden muss, bevor man sich der Frage zuwendet, wie das Austritts- bzw. Ausschlussrecht im EU-Rahmen praktisch angewendet werden könnte.

- Betrachtet man die EU als einfachen, völkerrechtlichen Zusammenschluss, in dem die Staaten souverän bleiben, so ist das allgemeine Völkerrecht anwendbar. Demnach wäre eine einvernehmliche Beendigung der Mitgliedschaft jederzeit möglich, und zwar durch eine Änderung der Verträge und eine einseitige »Kündigung« durch Erfüllung der insbesondere in der Wiener Vertragsrechts-Konvention (WVKonv) genannten Voraussetzungen. Der Europäische Gerichtshof wendet das Völkerrecht zur Auslegung des EU-Rechts nicht an; in einem Urteil von 1997 haben die Richter lediglich festgestellt, dass die WVKonv auch innerhalb des Gemeinschaftsrechts Beachtung finden müsse.<sup>83</sup>
- Charakterisiert man die EU als bundesstaatsähnliches Gebilde, müsste die Austritts- oder Ausschlussfrage eher nach staatsrechtlichen Kriterien beantwortet werden.<sup>84</sup> Demnach wäre eine Beendigung der Mitgliedschaft nur möglich, wenn sie »bundesrechtlich« explizit vorgesehen ist. Nach dieser Theorie gäbe es zum jetzigen Zeitpunkt in der EU kein Beendigungsrecht, da es in keinem der Verträge, die die Integration vorangetrieben haben, festgelegt wurde.
- Schwieriger wird es, wenn man die EU als Staatenverbindung *sui generis* ansieht, die weder dem Staats- noch dem Völkerrecht zuzuordnen ist, sondern vielmehr – nach ihrer völkerrechtlichen Entstehung – eine eigene Rechtsordnung ausgebildet hat.<sup>85</sup> Aus einer der wichtigsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der Grundprinzipien des EU-Rechts (Rechtssache »Van

<sup>76</sup> Thomas Oppermann, »Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents (2. Teil)«, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118 (2003) 19, S. 1242.

<sup>77</sup> BVerfGE 89, 155, 190, 12.10.1993 (»Maastricht-Urteil«).

<sup>78</sup> Bruha/Nowak, Recht auf Austritt [wie Fn. 74], S. 5.

<sup>79</sup> Udo Di Fabio, *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Tübingen 1998.

<sup>80</sup> Vgl. Matthias Pechstein/Christian Koenig, *Die Europäische Union*, 3. Aufl., Tübingen 2000, Rdnr. 458.

<sup>81</sup> Vgl. ebd., Rdnr. 459.

<sup>82</sup> Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, *Die Europäische Union*, 5. Aufl., Baden-Baden 2001, Rdnr. 66.

<sup>83</sup> EuGH, Rs. T-115/94, Opel Austria GmbH v. Rat, Slg. 1997, II-39, 66ff.; Arved Waltemathe, *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, Frankfurt am Main 2000, S. 82f.

<sup>84</sup> Bruha/Nowak, Recht auf Austritt [wie Fn. 74], S. 2.

<sup>85</sup> Ebd., S. 3.

Gend & Loos« von 1963) ergibt sich, dass die EG »eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt« bzw. sogar eine »eigene Rechtsordnung«<sup>86</sup> aufweist. Da die Gründungsverträge keine ausdrückliche Regelung der Austrittsfrage enthalten, lässt sich jedoch aus der eigenen Rechtsordnung nichts diesbezügliches ableiten. Lediglich bei der Montanunion trat die Austrittsfrage hinter der zeitlichen Begrenzung von 50 Jahren (Artikel 97 EGKS) zurück und war damit implizit gelöst.<sup>87</sup>

### Austritt und Ausschluss aus dem völkerrechtlichen Verbund EU

Ginge man von der rein völkerrechtlichen Natur der EG- bzw. der EU-Verträge aus, dann könnten auch die einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen eine Möglichkeit eröffnen, um die Unionsmitgliedschaft zu kündigen. Dabei wäre vor allem die am 27. Januar 1980 in Kraft getretene WVKonv in Betracht zu ziehen. Diese Konvention ermächtigt die Staaten zur Beendigung einer Vertragsbindung bzw. zur Auflösung des Vertrags bei einer erheblichen Verletzung desselben durch eine oder mehrere Parteien. In Anwendung dieser Regelung dürfte man aber einem Staat, der sich schlicht weigert, weiteren Integrationsschritten zuzustimmen, nicht einfach mit seinem Ausschluss drohen, da man ihm dadurch offensichtlich seine staatliche Souveränität entziehen würde. Würde sich dieser Staat aber dauerhaft und in erheblicher Weise vertragswidrig verhalten, dann müsste gegen ihn zunächst ein Verfahren vor dem EuGH eingeleitet werden. Erst wenn dieser Schritt nicht zu einer positiven Reaktion des betreffenden Staates führen würde, könnten die anderen Staaten – für die ein Festhalten am Vertrag unzumutbar geworden ist – den »Vertragsfeind« ausschließen.<sup>88</sup>

Eine ganz andere Bedeutung enthält Artikel 62 WVKonv, der die Folgen eines Wegfalls der Ge-

schäftsgrundlagen eines völkerrechtlichen Vertrags regelt.<sup>89</sup> Diese Vorschrift kann allerdings praktisch nur sehr eingeschränkt angewendet werden, da die Gemeinschaftsverträge Spezialnormen enthalten, die ganz bestimmte Fälle abdecken, und zwar wenn bestimmte Interessen der Mitgliedstaaten beeinträchtigt sind oder es einzelnen Staaten wirtschaftlich unmöglich wird, ihre Vertragspflichten zu erfüllen.<sup>90</sup>

Einer Anwendung der Austrittsregeln, die die WVKonv bereithält, stehen im konkreten EU-Fall sehr schwer kalkulierbare Risiken entgegen. Das wichtigste Argument gegen ein einseitiges »Kündigungsrecht« gründet sich auf wirtschaftspolitische Erwägungen. Mit zunehmender Integration werden die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten immer interdependenter. Deshalb müsste – sowohl im Interesse des austrittswilligen Staates, wie der anderen Unionsstaaten – eine Integrationsebene unterhalb der Vollmitgliedschaft geschaffen werden, um einen Austritt aus der EU volkswirtschaftlich abzufedern. Dabei müsste auf eine neue völkerrechtliche Vertragsebene zurückgegriffen werden, nicht mehr nur auf den bei Vollmitgliedschaft geltenden Binnenmarkt. Diese neue Vertragsebene würde sich nicht nur auf die binnenwirtschaftlichen Aspekte konzentrieren, sondern müsste auch direkt mit dem Binnenmarkt verschränkte Fragen einschließen, zum Beispiel die Bereiche der Ausbildung, der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und Berufe, der Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialschutzpolitik. Eine Vielzahl von bereits erreichten Integrationsstufen müsste mit einem Sprung nach unten auf einer niedrigeren Ebene neu aufgebaut bzw. »rückgebaut« werden; auf jeden Fall notwendig wäre aber eine rechtlich belastbare Normierung.

Faktisch ermöglicht also erst die Austrittsklausel des Verfassungsvertrags eine Teil- oder Rückintegration. Bewähren müssten sich diese Regeln an der

<sup>89</sup> Zu seiner Anwendung muss eine grundlegende, von den Vertragsparteien nicht vorgesehene Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände vorliegen, die eine wesentliche Grundlage für den Vertragsabschluss gewesen ist. Hierzu müsste die Änderung das Ausmaß der noch zu erfüllenden Vertragspflichten tiefgreifend umgestalten und dürfte nicht durch eine Pflichtverletzung desjenigen Staates oder derjenigen Staatengruppe herbeigeführt werden, die die Änderung geltend macht. Sofern jedoch diese Voraussetzungen erfüllt sind, könnte ein EG/EU-Mitgliedstaat ein einseitiges Austrittsrecht geltend machen.

<sup>90</sup> Darüber hinaus bietet der EuGH einen spezifischen, über den Regeln der Vertragskonvention stehenden Rechtsschutz vor Vertragsverletzungen der anderen Mitgliedstaaten (Art. 227 EGV).

<sup>86</sup> EuGH, Rs. 6/64, Costa v. ENEL, Slg. 1964, 1251, 1269f.

<sup>87</sup> Bruha/Nowak, Recht auf Austritt [wie Fn. 74], S. 3.

<sup>88</sup> Diese Option erschließt sich auch daraus, dass sich EuGH-Urteile nicht durch EU-Organe vollstrecken lassen und der EU-Vertrag lediglich Zwangsgelder (Art. 228.2.4 EGV) oder Suspendierungen vorsieht. Ein Ausschluss ließe sich mit Artikel 60.2 WVKonv begründen, wonach eine erhebliche Vertragsverletzung durch eine Partei die anderen Parteien dazu berechtigt, den Vertrag ganz oder teilweise aufzulösen. Hierzu müsste auf jeden Fall die Anwendbarkeit von Artikel 7.1 EUV ausgeschlossen werden, da die WVKonv dem im EU-Vertrag geregelten speziellen Verfahren subsidiär ist.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Staatshaftung. Denn nach Auffassung des EuGH müssen die Staaten »für die ihnen zurechenbaren Schäden infolge eines gemeinschaftswidrigen Verhaltens eintreten, wenn die verletzte Rechtsnorm dem Einzelnen subjektive Rechte zu verleihen bezweckt, wenn der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und wenn zwischen dem jeweiligen Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.«<sup>91</sup> Die EU-Grundfreiheiten, die bei einer einseitigen Austrittserklärung dem Einzelnen subjektive Rechte verleihen würden, könnten<sup>92</sup> zu Schadensersatzansprüchen gegen einen ausgetretenen Staat führen; es braucht nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, wie viele potenziell Geschädigte es nach einem Austritt geben könnte und in welcher prekären Rolle die nationalen Gerichte des ausgetretenen Staates gedrängt werden würden. Erst das im VVE normierte Austrittsrecht stellt daher ein effektives Mittel gegen gemeinschaftsrechtswidrige Beeinträchtigungen subjektiver Rechte in Folge des Austritts aus der Union dar.

#### Austritt aus dem eigenständigen Gemeinwesen EU

Trotz dieser Bedenken gilt: Aus dem Demokratieprinzip, das auch im Rahmen des VVE nicht allein über das Europäische Parlament, sondern über die Partnerstaaten sichergestellt wird, muss jedem Mitgliedstaat als Ultima ratio ein einseitiges Austrittsrecht aus der Union zukommen.<sup>93</sup> Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass ein Staat noch über seine Zukunft, über die Zukunft seiner Bevölkerung und seines Territoriums selbst- und letztverantwortlich entscheiden kann.<sup>94</sup> Insofern ist Artikel I-60 VVE explizit zu begrüßen, da er ein detailliertes Verfahren für den freiwilligen Austritt eines Mitgliedstaates zur Verfügung stellt. Doch in zweierlei Hinsicht ist das im VVE verankerte Sezessionsrecht unvollständig: An-

gesichts der bereits mit dem Vertrag von Nizza erreichten Integrationstiefe der EU müssten in einem Austrittsartikel auch konkrete Fristen und Ablaufregeln für Ankündigung, Aufkündigung und Revision des Sezessionsanspruchs enthalten sein. Und zweitens wäre es im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wenn von den austrittswilligen Staaten eine Begründung verlangt würde, um die »politische Scheidung« auch substantiell zu legitimieren.<sup>95</sup>

Waltemathe hat bereits plausibel darlegen können, dass das EU-Recht »keineswegs derart erfolgreich [ist], dass es einen Sachzwang zum Verbleib in der EU bzw. den Gemeinschaften darstellt.«<sup>96</sup> Problematischer nach einem Austritt wäre jedoch der neue Status der Bürger in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen. Könnten sie sich bis zum Austritt noch gegenüber den Mitgliedstaaten, ihren Behörden und Gerichten unmittelbar auf ihre gemeinschaftsrechtlichen Rechte berufen, so könnten sie diese nach einem Austritt nicht mehr geltend machen. Ebenso wäre der austretende Staat seinen Verpflichtungen gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten entbunden. In der Praxis müsste diese Situation auf jeden Fall in Form einer Übergangsregelung normiert werden.

Unter Berücksichtigung der vorgestellten Argumente kann festgehalten werden: Der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU würde keine unüberbrückbaren Probleme mit sich bringen. Rechtlich ist ein Austritt aus der EU möglich, unter politischen und sozioökonomischen Gesichtspunkten ist er allerdings fragwürdig und auf jeden Fall an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Für den austretenden Staat würden die Rechte und Pflichten, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, nicht mehr gelten.<sup>97</sup> Ebenso würden die an die Union übertragenen Kompetenzen an diesen Staat zurückfallen und die unmittelbare Wirkung des Primärrechts und der Verordnungen entfallen. Hinsichtlich der internationalen Abkommen, die von der EU abgeschlossen wurden, muss differenziert werden: Verträge, die der Rat nach Artikel 113 bzw. Artikel 133 EGV und Artikel 228 bzw. Artikel 300 EGV abgeschlossen hat, gehören dem in-

<sup>91</sup> EuGH, Rs. C-178, -179, -188 und -190/94, Slg. 1996, I-4845 (Rz. 20ff.); Rs. C-5/94, Slg. 1996, I-2553 (Rz. 24f.); Rs. C-392/93, Slg. 1996, I-1631 (Rz. 38ff.).

<sup>92</sup> Im Sinne des Francovich-Urteils von 1990, vgl. EuGH, Rs. C-6 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357 ff.

<sup>93</sup> Peter M. Huber, »Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa«, in: *Europarecht*, 38 (2003) 4, S. 591; Di Fabio, Das Recht offener Staaten [wie Fn. 79], S. 124.

<sup>94</sup> Huber, Das institutionelle Gleichgewicht [wie Fn. 93], S. 591.

<sup>95</sup> Detmar Doering, Friedlicher Austritt. Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?, Brüssel/Trier: Centre for the New Europe, Juni 2002, S. 45, <[www.cne.org/pub\\_pdf/Doering\\_Friedlicher\\_Austritt.pdf](http://www.cne.org/pub_pdf/Doering_Friedlicher_Austritt.pdf)>; Harry Beran, »A Liberal Theory of Secession«, in: *Political Studies*, 32 (1984), S. 21–31.

<sup>96</sup> Waltemathe, Austritt aus der EU [wie Fn. 83], S. 182.

<sup>97</sup> Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Köln 2000, Rdnr. 532.

ternen Recht der EU an.<sup>98</sup> Da dies jedoch für den austretenden Staat nicht mehr von Bedeutung ist, gelten Verträge zwischen der Union und einem Dritten für ihn nicht mehr. Der Vertrag zwischen der EU und dem jeweiligen Drittstaat bleibt jedoch bestehen. Für die verbleibenden Mitgliedstaaten wird nach dem Austritt eines oder mehrerer Staaten eine Vertragsänderung notwendig, da alle Vorschriften, die die Beteiligung von Mitgliedstaaten an gemeinschaftsrechtlichen Organen festlegen, angepasst werden müssen.

### Politische Bedingungen für den Austritt

Ein Austritt aus der EU sollte also damit einhergehen, dass mit denjenigen Staaten, deren Bürgergesellschaften ihre Zustimmung zum Verfassungsvertrag verwehren, ein Sonderstatus ausgehandelt wird. Der Austritt der »verfassungsunwilligen« Staaten darf nicht dazu führen, dass sie ins Leere abrutschen. Denn das Solidaritätsprinzip der Union verpflichtet diese auch zur Aufrechterhaltung derjenigen Rechte, die den Bürgerinnen und Bürgern in den letzten 50 Jahren rechtsverbindlich zugesichert wurden. Diese Rechte können nicht von heute auf morgen aufgekündigt werden. Politisch wäre es nicht nachvollziehbar, wenn die EU einerseits weder Kosten noch Mühen scheut, um mit ihren unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten besondere Beziehungen aufzubauen, und andererseits einem austretenden, mithin »europäischen« Staat jede Form der Assoziierung verweigert.

Die Frage nach den Bedingungen und dem Prozedere eines Austritts muss also ergänzt werden um die Frage, wohin die betroffenen Staaten austreten. Wegen der in allen EU-Staaten erreichten Integrations-tiefe scheint ein Austritt in die Europäische Freihandelszone (EFTA) und den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die beste Option zu sein. Austretende Staaten könnten dabei den in nationales Recht inkorporierten Normbestand der EU bewahren, wären allerdings an dessen Fortbildung nicht mehr länger aktiv beteiligt. Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten würden sich dann auf die etablierten Institutionen des EWR beschränken. In diesem Fall käme es letztlich zu einer Verfestigung des »Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten« – ein Modell, das in unterschiedlichen Ausprägungen seit den 1970er Jahren diskutiert wird und in Form der abgestuften Integrations-

kreise für den Schengenraum und die Eurozone ohnehin längst gilt.

Was bei der Frage eines EU-Austritts politisch praktikabel erscheint, bringt allerdings hohe finanzielle Unsicherheiten mit sich. Denn schließlich müssten dann Mitgliedschaften in den EU-Organen, Mitwirkungsrechte in den finanzintensiven Politiken der Union und die entsprechenden Zugriffsrechte darauf neu verhandelt werden.

### Neugründung der EU

Eine zweite, denkbare Lösung wäre der Austritt der Mehrheit der verfassungsbefürwortenden Staaten aus der EU-Nizza und der nachfolgende Eintritt in eine »neue EU« nach Maßgabe des Verfassungsvertrags.<sup>99</sup> Die restlichen Staaten würden dann auf der Basis des Vertrags von Nizza weiter agieren, müssten sich aber ihrerseits um die finanziellen und personell-administrativen Ressourcen einer derart reduzierten EU kümmern. Diese Lösung wäre aus integrationspolitischer Sicht eine eher fragwürdige Alternative, auch wenn die »neue EU« durch diesen Schritt einen vertieften Integrationsstand erreichen würde. Im Ergebnis würde diese Lösung auf eine »Neugründung« der EU hinauslaufen, ein Konzept, das bereits in Artikel 82 des Entwurfs für einen EU-Vertrag des Europäischen Parlaments beschrieben wurde.<sup>100</sup> Demnach sollte der Vertrag dann in Kraft treten, wenn er von der einfachen Mehrheit der Staaten, die zwei Drittel der Unionsbevölkerung repräsentieren, ratifiziert worden ist.<sup>101</sup> Auch im Kontext des EU-Verfassungskonvents wurde diese Option erneut in die Diskussion gebracht.<sup>102</sup> Die EU-Kommission schlug in ihrem »Penelope«-Entwurf für einen Verfassungsvertrag vor, dass

<sup>99</sup> Vgl. hierzu Alfred Längle, »Übernahme der Ergebnisse des »EU-Zukunftskonvents« in die Regierungskonferenz und Lösungsvarianten für allfällige »Ratifikationsunfälle«, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hg.), *Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine europäische Verfassung. Ausgewählte Rechtsfragen samt Dokumentation*, Wien: Böhlau, 2004, S. 135–146.

<sup>100</sup> Vgl. Jean-Paul Jacqué, »The Draft Treaty Establishing the European Union«, in: *Common Market Law Review*, (1985) 19, S. 40–41.

<sup>101</sup> Vgl. Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London: Palgrave 1998, S. 170–172.

<sup>102</sup> Vgl. den Entwurf des European Policy Centre (EPC) auf <[www.theepc.be/Word/EUconst.doc](http://www.theepc.be/Word/EUconst.doc)> und den Penelope-Entwurf der EU-Kommission auf <[http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf)>.

<sup>98</sup> Ebd., Rdnr. 1553.

der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz zeitgleich mit dem Vertrag einen Begleitbeschluss »on the Entry into Force of the Treaty on the Constitution of the European Union« annehmen sollte. Der Begleitbeschluss wäre dann innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr vor dem eigentlichen Vertrag zu ratifizieren gewesen. Die Mitgliedstaaten sollten in der Ratifikation des Begleitbeschlusses festlegen, ob sie dem Verfassungsvertrag zustimmen oder ob sie aus der Union austreten wollen, die über den Verfassungsvertrag auf eine neue Stufe gehoben wird. Wenn die Schwelle von zwei Dritteln der Staaten erreicht worden wäre, dann wäre der Verfassungsvertrag in denjenigen Staaten in Kraft getreten, die ihn ratifiziert hätten. Diese »gentle exit«-Strategie könnte dahingehend ausgelegt werden, den Begleitbeschluss als Hebel zur Blockade des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag zu nutzen. Um einer solchen Blockade zuvorzukommen, schlug die Kommission im Penelope-Entwurf vor, den Begleitbeschluss dann als in Kraft befindlich zu betrachten, wenn er von mindestens fünf Sechsteln der Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Das Grundprinzip des Inkrafttretens des VVE wäre damit explizit ignoriert worden. Der Penelope-Entwurf bestätigte damit nichts anderes als »the need to adopt the ›constitutional rupture‹ approach, that is, the right for the overwhelming majority of states to move ahead with a Constitutional Treaty even against the opposition of up to four countries«. <sup>103</sup> Ein solcher Bruch in den Vertragsbeziehungen scheint angesichts der erreichten Integrations- und Kooperationstiefe zwischen den EU-25-Staaten politisch kaum vertretbar. Realisierbar wäre die »gentle-exit«-Option wiederum nur dann, wenn dargestellt werden könnte, welche Formen eine Assoziierung der »Rest-EU« annehmen könnte.

103 Vgl. De Witte, Process of Ratification [wie Fn. 24], S. 6.

## Wie weiter?

Die Negativreferenden in den beiden Gründerstaaten der Europäischen Union haben die seit Jahren laufende Debatte über Fragen der Macht, Repräsentation, Demokratie und Legitimation der EU mit neuen Aspekten bereichert. Im Kern geht es bei dieser Debatte allerdings nicht um die vielfach beschworene Annäherung des Integrationsprozesses an die Bürger, sondern um etwas anderes: um die demokratische Verantwortung und die demokratiepolitische Verortung der über Wahlen legitimierten Entscheidungsträger im Konflikt um die Ausbalancierung von Macht und Gegenmacht in den Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU. Ob die britische Antwort, das Aussetzen des Ratifikationsprozesses, in die richtige Richtung weist, hängt vor allem davon ab, ob und wie sich die Regierungen – und hier vor allem diejenigen, die den EU-Vorsitz innehaben – für den Fortgang und die letztendliche Realisierung des Vertragsprojekts einsetzen werden.

### Realisierungschancen der vorgestellten Optionen

Vor dem Hintergrund der seit Januar 2006 intensivierten Debatte über die Ratifikation des VVE sollte die Denkpause nicht nur dazu genutzt werden, über die Zukunft Europas zu diskutieren. Soll die EU-Erweiterung auf nun 25, bald 27 und mehr Staaten auch institutionell abgefedert werden, müssen in dieser Phase politische Wegmarken gesetzt werden, die den Bürgern zeigen, dass die EU handlungsfähig ist.

Nach Abschluss der Ratifikation in Belgien und der Reaktivierung des Ratifikationsverfahrens in Estland<sup>104</sup> sollte Deutschland zunächst mit Finnland, Schweden und Portugal die Chancen für eine Neuaufnahme der in diesen Ländern angehaltenen Verfahren ausloten und das Gespräch mit den Regierungen Irlands und Dänemarks über die Durchführung der dort notwendigen Referenden suchen. In diesem Zusammenhang wären der Bundesregierung und dem Bundestag zu empfehlen, auf den Bundespräsidenten

dahingehend einzuwirken, dass er ein deutliches Signal für das Bekenntnis Deutschlands zum VVE setzt – und zwar durch eine Unterzeichnung des deutschen Ratifikationsgesetzes. Eine Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde hängt zwar vom ausstehenden Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts über die Klage des Abgeordneten Gauweiler ab; eine förmliche Unterzeichnung des Bundespräsidenten steht dem laufenden Verfahren jedoch nicht entgegen.

Mit den Niederlanden und Frankreich, in denen sich gegenwärtig eher die Bereitschaft für die Option des Sitzenbleibens abzeichnet, sollte Deutschland die Chancen des Nachsitzens zu diskutieren versuchen. Zwar werden sich die Akteure beider Staaten bis zu den Wahlen im Jahre 2007 kaum auf verbindliche Aussagen festlegen lassen. Damit das Gespräch zwischen Deutschland, Frankreich und den Niederlanden bis dahin nicht abreißt, wäre es jedoch ratsam, Staatspräsident Chirac und die Regierungen Villepin und Balkenende zu einer vorsichtigeren, für andere Ergebnisse offenen Grundhaltung in der Frage des VVE zu bewegen.

Für welche der in dieser Studie dargestellten Optionen sich Polen und Tschechien entscheiden, hängt vor allem davon ab, wie sich Großbritannien in dieser Frage positionieren wird. Beide osteuropäischen Staaten haben sich zwischen 2003 und 2004 für Referenden ausgesprochen, die von ihren Verfassungen nicht verpflichtend vorgeschrieben sind. Es wäre daher sehr zu empfehlen, bei der Frage des Umgangs mit dem VVE keine voreilige abschließende Entscheidung zu treffen. Denn sollten sich nach Estland weitere Staaten dafür aussprechen, den Ratifikationsprozess fortzuführen oder Nachbesserungen am Verfassungsvertrag gemäß der Option des Nachsitzens vorzunehmen, dann könnte sich das positiv auf die Verfahren in diesen drei Staaten auswirken.

### Ein Gravitationszentrum des Verfassungsvertrags

Wäre es aber nicht doch sinnvoll, in der Zwischenzeit einzelne Reformelemente des Verfassungsvertrags, über die weitestgehend Konsens zwischen den Staaten

<sup>104</sup> Am 8.2.2006 hat das estnische Parlament das Ratifikationsverfahren zum VVE in erster Lesung aufgenommen.



und EU-Organen herrscht, zügig umzusetzen? In diesem Fall müsste Deutschland versuchen, mit denjenigen Staaten, die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, eine Interessengemeinschaft zu bilden, insbesondere in den Beratungen über den weiteren Umgang mit dem Vertrag bzw. über die notwendige Reform der Grundlagen der EU. Aus demokratiepolitischen Gründen ist es jedenfalls inakzeptabel, dass sich die Mehrheit der Staaten, die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, einfach zur Geisel der anderen, »vertragsunwilligen« Staaten machen lassen. Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland die Freunde des VVE zu einem gemeinsamen Vorstoß zur Wiederbelebung des Ratifikationsprozesses aktivieren. Ein Ziel der Initiative sollte sein, dass sich diese Gruppe auf die Vorwegnahme einzelner Vertragselemente verständigt – gegebenenfalls gemeinsam mit der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament – und zum Gravitationszentrum des Verfassungsvertrags wird. Die im VVE normierte Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes könnte und sollte in diesem Rahmen von einer Gruppe um Deutschland, Spanien und Italien vorangetrieben werden. Denn alle drei Staaten teilen in dieser Sache gemeinsam mit den kleineren Staaten das Interesse, die personellen und finanziellen Ressourcen im Bereich der Diplomatie zu bündeln und die Auswärtigen Dienste unter dem Dach der EU zu integrieren, um die diplomatischen Kapazitäten der Union als Ganzes effektiver zu machen. Eine Avantgarde in diesem Bereich würde die Initiativen der »großen Drei« zum Beispiel gegenüber dem Iran oder Russland nicht ersetzen können; sie wäre aber dennoch aus unterschiedlichen Gründen attraktiv: Erstens könnten sich die kleineren Staaten in einem wichtigen Feld der EU-Außenpolitik als Führungsgruppe etablieren, zweitens könnte die Perspektive eines Gravitationszentrums des Verfassungsvertrags mit Substanz gefüllt werden und drittens könnten Felder einer integrierten Außenpolitik gegenüber Organisationen wie den VN so weit erprobt werden, dass sich Kompromissvarianten für den Konflikt zwischen Deutschland und Italien in der Frage der Reform des VN-Sicherheitsrates identifizieren lassen.

## **Modulare Mitgliedschaft als Kompromiss**

Problematischer ist die offene Diskussion über die Realisierung der Klassenverweis-Optionen. Hier stehen gerade diejenigen Regierungen, die durch freiwillige

Referenden das Scheitern des Verfassungsvertrags wahrscheinlicher gemacht haben, in der Pflicht, mögliche Auswege aus einer von ihnen mitverschuldeten Krise der EU zu skizzieren. Anzuknüpfen wäre dabei an die eingangs dargestellten faktischen Abstufungen der EU-Vollmitgliedschaft, die sich seit dem Maastrichter Vertrag auf immer mehr Felder und Staaten ausgedehnt haben. In der EU wird längst eine Trennung praktiziert zwischen einer formellen Vollmitgliedschaft in der Union einerseits und realisierten Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits. Diese Möglichkeit sollte als Kompromissvariante und Alternative zum einfachen Austritt stärker in den Blick der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion genommen werden.

Welches Verfahren wäre dabei sinnvoll für diejenigen Staaten, die den Verfassungsvertrag ablehnen und bereits heute weder an der Eurozone noch vollständig an der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder an der Justiz- und Innenpolitik teilnehmen? Die Regierungen dieser Staaten sollten den EU-Partnern offen ein Angebot der »ehrlichen Koexistenz« unterbreiten, bei der die verfassungswilligen Staaten nicht daran gehindert werden dürften, den VVE anzuwenden, umgekehrt aber den Nein-Staaten der Austritt aus der EU erspart bliebe. Dieses Modell liefere faktisch darauf hinaus, modulare Teilmitgliedschaften auszuhandeln: Die Nein-Staaten müssten ihre bisherigen Stimmrechte im Rat auf den von ihnen weiter mitgetragenen Integrationsbereich beschränken. Die Nominierungsrechte für die Kommission, den Gerichtshof und den Rechnungshof sollten den Vollmitgliedern der EU vorbehalten bleiben. Die bislang in einer Vielzahl von Protokollen und Sonderklauseln definierten Ausnahmestimmungen dieser Staaten würden somit zur Regel werden; weitergehende Mitsprache- und Vertretungsrechte wären dann auf dieser Grundlage neu auszuhandeln.

Die Regierungen sind zwar nicht rechtlich, aber doch politisch verpflichtet, den Verfassungsvertrag einem wie auch immer gearteten Ratifikationsverfahren auszusetzen. Sie können dies auf parlamentarischem Wege oder durch ein Referendum tun. Ausgeschlossen werden sollte aber die Vorstellung, dass sich ein paraphierter Vertrag dadurch aus der Welt schaffen lässt, dass sich eine oder mehrere Regierungen dem Ratifikationsprozess einfach verweigern.

# Anlage: Entwurf für ein Protokoll über die Europäische Sozial-, Solidaritäts- und Wirtschaftspolitik

Dieser Protokollentwurf der SWP fasst die im VVE enthaltenen Sozial-, Solidaritäts- und wirtschaftspolitischen Grundsätze, Zielbestimmungen und bürgerrechtlichen Garantien zusammen, ohne den Inhalt der jeweiligen Bestimmungen zu ändern. Infolge der Konzentration dieser im VVE verstreuten Texte wird aber deutlich, dass die Vertragsarchitekten einen Widerspruch zwischen der Zielformulierung »Vollbeschäftigung« in Artikel I-3 und »hohes Beschäftigungsniveau« in Artikel III-117 zugelassen haben. Diese Unstimmigkeit sollte anlässlich der Beratungen über ein Protokoll auf jeden Fall aufgelöst werden.

## Option I – Visualisierung

### I. Präambel und Erwägungsgründe

[...]

### II. Grundsätze

#### Die Werte der Union (aus Artikel I-2)

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

#### Die Grundrechte (aus Artikel I-9)

Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte enthalten sind.

Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

### III. Rechte

#### Freiheit, Gleichheit, Generationengerechtigkeit und Diskriminierungsverbot (aus Artikel 1-4, II-83, II-85, II-86, II-92, II-93, III-116, III-118, III-123, III-124, III-214)

Die Union gewährleistet den freien Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit.

(aus II-81 und III-118) Diskriminierungen insbesondere aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.

#### Gleichheit von Frauen und Männern (aus Artikel II-83, III-116, III-214)

(aus II-83 und III-116) Die Gleichheit von Frauen und Männern ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen. Der Grundsatz der Gleichheit steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.

(aus III-214) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher. Unter Entgelt sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,

- a) dass das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,
- b) dass für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehand-

lung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung beziehungsweise zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

#### **Arbeit und Familie (aus Artikel II-93 und II-92)**

Um Familie und Berufsleben miteinander in Einklang bringen zu können, hat jeder Mensch das Recht auf Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund sowie den Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub und auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.

Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.

Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.

#### **Rechte der älteren Menschen (aus Artikel II-85)**

Die Union anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.

#### **Rechte der Menschen mit Behinderung (aus Artikel II-86)**

Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.

#### **Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten (aus Artikel II-75 und III-133)**

Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.

Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.

Die Arbeitnehmer haben das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen.

Jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ist verboten.

- Die Arbeitnehmer haben das Recht,
- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
  - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
  - c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
  - d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche in Europäischen Verordnungen der Kommission festgelegt sind.

#### **Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (aus Artikel II-89)**

Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst.

#### **Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (aus Artikel II-91)**

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

#### **Arbeitnehmerfreizügigkeit und Berufsbildung (aus Artikel III-134 und III-135)**

Die zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erforderlichen Maßnahmen haben zum Ziel:

- a) die Beseitigung der Verwaltungsverfahren und -praktiken sowie der für den Zugang zu verfügbaren Arbeitsplätzen vorgeschriebenen Fristen, die sich aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder zuvor zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften ergeben und deren Beibehaltung die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer hindert;

- b) die Beseitigung aller Fristen und sonstigen Beschränkungen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder zuvor zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind und die den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten für die freie Wahl des Arbeitsplatzes andere Bedingungen als den inländischen Arbeitnehmern auferlegen;
  - c) die Schaffung geeigneter Verfahren für die Zusammenführung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu Bedingungen, die eine ernstliche Gefährdung des Lebensstandards und des Beschäftigungsstands in den einzelnen Gebieten und Industrien ausschließen.
- (aus III-135) Die Mitgliedstaaten fördern den Austausch junger Arbeitnehmer im Rahmen eines gemeinsamen Programms.

#### **Recht auf Bildung (aus Artikel II-74)**

Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.

Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen.

#### **Soziale Sicherheit (aus Artikel III-136)**

Die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen haben zum Ziel, zu- und abwandernden Arbeitnehmern und Selbstständigen sowie deren anspruchsberechtigten Angehörigen Folgendes zu sichern:

- a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;
- b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen.

#### **Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (aus Artikel II-87)**

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertreter muss auf den geeigneten Ebenen eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in den Fällen und unter den Voraussetzungen gewährleistet sein, die nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind.

#### **Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (aus Artikel II-88)**

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

#### **Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (aus Artikel II-90)**

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.

#### **Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (aus Artikel II-94)**

Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

#### **Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (aus Artikel II-96 und III-112)**

Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit

der Verfassung geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

In Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäisches Gesetz unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt, diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

#### **IV. Die sozialpolitischen Ziele der Union (aus Artikel I-3 und III-117, III-209, III-210, III-211, III-212)**

Die Union

- ▶ bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas hin – auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung (I-3) / ein hohes Beschäftigungsniveau (III-117) und sozialen Fortschritt abzielt, sowie eines hohen Maßes an Umweltschutz und hohen Stellenwerts der Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.
- ▶ bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.
- ▶ fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen in den in diesem Teil genannten Bereichen trägt die Union der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.

(aus III-209) Die Union und ihre Mitgliedstaaten verfolgen folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Zu diesem Zweck tragen die Union und die Mitgliedstaaten bei ihrer Tätigkeit der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten – insbesondere in den vertraglichen Beziehungen – Rechnung und berücksichtigen in ihrem Handeln die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten. Grundlegend ist dabei die Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung aus dem Zusammenspiel verschiedener Aspekte ergibt: aus dem Wirken des Binnenmarktes, der eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigt, aber auch aus den in der Verfassung vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

(aus III-210) Zur Verwirklichung dieser Ziele unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- i) Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes.

(aus III-211) Die Union fördert die Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den

Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.

(aus III-212) Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen.

#### **Der Europäische Sozialfonds (aus Artikel III-219)**

Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Anhebung des Lebensstandards beizutragen, wird ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Ziel es ist, innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.

#### **V. Die wirtschaftspolitischen Ziele der Europäischen Union (aus Artikel III-178, III-179, III-184)**

Die Mitgliedstaaten richten ihre Wirtschaftspolitik so aus, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen. Die Mitgliedstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird.

(aus III-179) Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse.

(aus III-184) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.

#### **VI. Die beschäftigungspolitischen Ziele der Europäischen Union (aus Artikel III-203, III-204, III-205)**

Die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren.

(aus III-204) Die Mitgliedstaaten tragen durch ihre Beschäftigungspolitik im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union bei.

Die Mitgliedstaaten betrachten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und stimmen ihre darauf gerichteten Tätigkeiten innerhalb der Organe der Union aufeinander ab, wobei die einzelstaatlichen Gepflogenheiten in Bezug auf die Verantwortung der Sozialpartner berücksichtigt werden.

(aus III-205) Die Union fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und ergänzt deren Maßnahmen in diesem Bereich.

Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus wird bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen der Union berücksichtigt.

#### **VII. Die wirtschafts- und sozialpolitische Solidarität innerhalb der Europäischen Union (aus Artikel III-220, III-221)**

Die Union entwickelt und verfolgt ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

(aus III-221) Die Mitgliedstaaten führen und koordinieren ihre Wirtschaftspolitik in der Weise, dass diese Ziele erreicht werden. Mit der Festlegung und Durchführung der Politik und der Aktionen der Union sowie mit der Errichtung des Binnenmarkts werden diese Ziele berücksichtigt und wird zu deren Verwirklichung beigetragen. Die Union unterstützt diese Bemühungen auch durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt.

#### **Option II – Vertiefung (aus dem Protokoll über die Sozialpolitik zum Vertrag von Maastricht)**

Die Hohen Vertragsparteien – in Anbetracht dessen, dass [x] Mitgliedstaaten, nämlich [X, Y, Z], auf dem durch die Sozialcharta von 1989, das Protokoll über die Sozialpolitik von 1992 und die sozialpolitischen Bestimmungen dieses Vertrages vorgezeichneten Weg weitergehen wollen; dass sie zu diesem Zweck untereinander ein Abkommen beschlossen

haben; dass dieses Abkommen diesem Protokoll beigelegt ist; dass durch dieses Protokoll und das genannte Abkommen dieser Vertrag, insbesondere die Bestimmungen, welche die Sozialpolitik betreffen und Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstands sind, nicht berührt wird –

1. kommen überein, diese X Mitgliedstaaten zu ermächtigen, die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen, um die erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse zur Umsetzung des genannten Abkommens untereinander anzunehmen und anzuwenden, soweit sie betroffen sind.
2. Die [Aufzählung der nicht teilnahmeberechtigten Staaten] sind nicht beteiligt, wenn der Rat über die Vorschläge, welche die Kommission aufgrund dieses Protokolls und des genannten Abkommens unterbreitet, berät und diese annimmt.  
Abweichend von Artikel I-25 des Vertrags kommen die Rechtsakte des Rats nach diesem Protokoll, die mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen sind, mit einer Mindeststimmzahl [Definition doppelter Mehrheit entsprechend der Zahl der Teilnahmestaaten] zustande. Einstimmig anzunehmende Rechtsakte des Rats sowie solche Rechtsakte, die eine Änderung des Kommissionsvorschlags bedeuten, bedürfen der Stimmen aller Mitglieder des Rats mit Ausnahme der an diesem Abkommen nicht teilnehmenden Staaten.  
Rechtsakte des Rats und finanzielle Folgen mit Ausnahme von Verwaltungskosten für die Organe gelten nicht für die an diesem Abkommen nicht teilnehmenden Staaten.
3. Dieses Protokoll wird dem Vertrag über eine Verfassung für Europa beigelegt.
4. **Abkommen zwischen [Aufzählung der teilnehmenden Staaten]**  
[Inhalt: Aufzählung der Inhalte sozial-, beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die die Gruppe der teilnehmenden Staaten gemeinsam beraten und beschließen wollen.]

## Abkürzungen

BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelszone
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
FuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union)
EVP-ED	Europäische Volkspartei-Europäische Demokraten (EP-Fraktion)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RAA	Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
Rdnr.	Randnummer
Rs	Rechtssache
Rz.	Randziffer
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas (EP-Fraktion)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
v.	versus
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WVKonv	Wiener Vertragsrechts-Konvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion